Volume 22 Number 1
Volume 22 Numero 1

Spring 1972
Printemps 1972

Community Planning Association of Canada
L'Association Canadienne D'Urbanisme

Review Revue

Conference Calgary

Plan now to attend the
1972 National Planning Conference
in Calgary, Hotel Palliser
17-21 September.

Soyez à Calgary à l'Hôtel Palliser
du 17 au 21 septembre
pour la Conférence Nationale
d'Urbanisme 1972.

People is what it will be all about;
the objectives that they have
in common and the collective means
they choose to achieve them.

Photo: Information Canada Photothèque

Volume 22, Number 1
Due to uncontrollable circumstances Volume 21 has only two issues.

Volume 22, Numéro 1
À cause de circonstances incontrôlables, le Volume 21 ne comprend que deux numéros.

Community Planning Review
Revue Canadienne d'Urbanisme

2	**National President's Message** **Message du Président National**	Claude Langlois
3	**CPAC Affairs** Looking forward with CPAC	Ernest F. Tonge
11	**Les Affaires de l'ACU** Nouveaux horizons pour l'A.C.U.	Ernest F. Tongue
15	**Community Techniques** From partisans to partners	Desmond M. Connor
17	**Techniques Communautaires** De partisans à partenaires	Desmond M. Connor
19	**Case study** Constructive citizen participation	D. M. Connor
21	**Cas-type** Une approche constructive à la participation	D. M. Connor
23	**Views on Issues** Housing for low income groups	Adepoju Onibokun
28	**Planning Vacancies**	
28	**Nominations**	

Community Planning Association of Canada
425 Gloucester Street
Ottawa, Ontario

National President:
Claude Langlois
CUQ, MTPIC, Laval, PQ.

Vice-Presidents:
J. Paul Melin
P. Eng, Saskatoon, Sask.
Hans Foerstel
Halifax, Nova Scotia

Immediate Past President:
Allan G. Moffatt
P. Eng, Winnipeg, Man.

National Councillors:
John D'Eath
Vancouver, BC.
Frank Byrne
Calgary, Alta.
Manley LaFoy
Regina, Sask.
Prof. Basil Rotoff
Fort Garry, Man.
Mrs. D.B. Good
Kingston, Ont.
Claude Delisle
Sept-Îles, PQ.
Harry W. Schaven
Saint John, NB.
Mrs. S. Hudson
Halifax, NS.
Hon. Mr. Justice
J.D. Higgings
St. John's, Nfld.

Councillors-At-Large:
C. Lefebvre
Laval, PQ.
D.W. Middleton
P.Ag, Toronto, Ont.
W. Kerr
Richmond, BC.

National Director:
Ernest F. Tonge

Divisional Staff:
R. Guy Spencer
201-525 Seymour St,
Vancouver 2, BC
Mrs. June Diver
334A Fourth Ave,
Calgary, Alberta.
Mrs. B. Callum
2817 Wascana St,
Regina, Sask.
Mrs. M. Gillies
201-75 Albert St,
Winnipeg 2, Man.
Jonathon Mitchell
30 Bloor St. W,
Toronto 5, Ontario.
Raymond L'Italien
51 rue d'Auteuil,
Québec 4, PQ.
A.G. Watt
PO Box 501,
Saint John, NB.
Miss J. Lamey
PO Box 211, Halifax, NS.
Miss C. Corbett
Supreme Court Bldg,
St. John's, Nfld.

Association canadienne d'urbanisme
425 rue Gloucester
Ottawa, Ontario

Review Editor:
Jacques Ledoux
Assistant National Director/Information Officer

Quarterly publication by the National Office of the Community Planning Association of Canada.
Free reproduction in print, on Radio or TV permitted with acknowledgement (except where otherwise stated).
Publication trimestrielle du Bureau National de l'Association Canadienne d'Urbanisme.
Reproduction écrite et électronique permise gratuitement avec mention accordée à la Revue (excepté mention au contraire).

The National President's Message

The responses to the "Urban Congress – Congrès Urbain" organized by CPAC last year, clearly indicated that although the citizens of Canada are aware of the various levels of Government, they identify more closely with their local government, because of its immediate impact on their daily lives. For this reason they definitely favoured a strengthening of municipal government.

Provincial Governments, conscious of the ever-increasing responsibilities which must be assumed by local governments are introducing measures to strengthen municipalities and to provide them with a more equitable fiscal base.

Where municipalities are too small or too weak to provide adequate services to the people and stand alone as viable units, locally-initiated or Provincially-inspired action to regroup or amalgamate them, may be essential to achieve the required strengthening.

A potential danger inherent in amalgamations which create over-large municipalities, is the consequent alienation of the people from their elected representatives – a gap may be created and the all-important communication giving the citizen his rightful role in the formulation of local policies, may be lost.

Provincial governments must remain keenly aware of these dangers. In some cases noteworthy efforts are being made – the creation of Winnipeg's "Unicity", by the Province of Manitoba, is an interesting experiment aimed at preserving the citizen's voice in community affairs.

As long as these dangers exist, CPAC has an important role to perform to assist the citizen in identifying community issues and understanding how to deal with them – in these times when the citizen is demanding more and more the right to participate – that role, indeed, remains vital.

Le Message du Président National

Les citoyens du Canada ont clairement indiqué lors du "Congrès Urbain – Urban Congress", mis sur pied par l'A.C.U l'an dernier, qu'ils sont conscients de tous les paliers du gouvernement, mais que c'est le gouvernement local qui leur apparaît le plus important dans leur vie quotidienne; ils ont exprimé le désir de voir l'affermissement de l'administration locale.

De leur côté, les divers gouvernements provinciaux, conscients des responsabilités de plus en plus grandes que doivent assumer les administrations locales, ont mis en branle une série de mécanismes afin de raffermir les structures des gouvernements locaux et afin de leur assurer une meilleure base fiscale. Cet affermissement peut difficilement se faire sans un regroupement municipal, sans une politique de fusion, volontaire ou non.

En effet, comment assurer un service plus adéquat à la population sans donner de meilleures structures, qui elles-mêmes ne deviennent possible que dans des municipalités de plus grande taille.

Cette méthode d'affermissement risque toutefois de créer entre le gouvernement et le citoyen un écart qui pourrait ne plus garantir une participation étroite du citoyen à l'élaboration des politiques locales.

Les gouvernements provinciaux doivent être conscients de ce danger. Certains efforts notables ont été faits, tel la création de l'"Unicity" à Winnipeg; mais le danger persiste. Plus que jamais, l'ACU a un rôle important à jouer dans ce domaine.

Claude Langlois

Claude Langlois *National President Président National*

Looking forward with CPAC

Ernest F. Tonge National Director

Introduction

In the previous issue of the 'Review' we recorded CPAC's twenty-fifth anniversary and saluted those who, by their interest and dedication to its work and principles over the years, have done so much for the Association. Through its programme they have guided and assisted Canadians in their efforts to bring Canada to its present remarkable state of development. In the years between, CPAC has given strong leadership in matters of community and regional planning and in urban affairs generally, and can claim some credit for the progress in these areas which Canada, as a rapidly-growing country, has enjoyed. Thanks to the farsightedness of these leaders and to the sound planning they have espoused, Canada, notwithstanding its own problems, has been able to avoid many of those seemingly inherent in urbanization and rapid urban growth.

Originally CPAC's aim was to foster an understanding of the need for municipalities to plan, to encourage the participation of the citizen in the planning process and to press for adequate facilities in the educational sphere to train the Canadians who would do the planning. By imaginative programs in all Provinces, CPAC continued to use a major part of its resources to demonstrate the benefits to be derived from sound planning and to urge municipalities to secure the optimum value from their own physical and human resources by planning wisely for their future development and redevelopment.

A study of the founding and history of CPAC reveals that it has continued to enjoy a high degree of acceptance by both the citizen and his government — a distinction earned over the years, by its broad dissemination of impartial, factual information and by its imaginative education-information programs, through which its 'message' is conveyed. CPAC's creative programs, propagated from the 'seed money' prudently invested in the Association by the Government of Canada and nurtured and developed by the skills and talents of the Association's voluntary membership, have allowed and are continuing to allow, worthwhile benefits to be reaped for Canada.

For many years most of the Provincial Governments and a number of leaders of commerce and industry, recognizing the value of CPAC's work in the community have provided a great deal of assistance in kind and solid financial support for its programs.

In this context mention must be made here, too, of the paramount importance of the Association's membership at large, without whose dues, faithfully rendered over the years, no programs at the Divisional and Branch levels would have been possible.

In the 1950's CPAC saw the value of the 'metro' type structure of government and did all it could to ease the birth of this new municipal form. In the 1960's, realizing the limitations of the existing local government structure in rapidly-developing urban areas, it spearheaded the drive for a greater understanding of regional planning in Canada. Recognizing at a very early stage that regional planning and regional government are inextricably interwoven, it devoted much of its energy to fostering the philosophy of regional government and an awareness of its potential benefits. Today, in some areas, these benefits are just becoming apparent.

CPAC is no less far-sighted today, and no less a leader of thought in its particular areas of

endeavour. It sees the need to open up new horizons to meet the very real challenges of Canada's urban areas and of Canadians' rapidly-rising expectations.

In the year 1967 CPAC conducted a searching self-examination. It studied its past and its present and wondered if it had a future, or whether the important tasks it had been called into being to perform, had been completed. Resulting from this enquiry it found it still had an important role to fulfil and decided to broaden its objectives beyond those toward which it had worked so diligently since its inception. One of its new objectives evolved at that time affirmed that CPAC 'encourages the active participation in planning by informed citizens'. At the same time CPAC became ever more aware that no matter the depth of concern of the informed few, this was no longer enough. It realized, even at that time, that the citizen, awakening to his real strength would shortly want and would be demanding, a greater share in the decision-making processes of his government.

Since then the citizen has clearly demonstrated that he is no longer prepared to put up with platitudes. He wants to know what the issues are and what he can do to influence the way in which his leaders will deal with them. Being conscious of the rapidly-increasing rate of change in urban and community affairs, he is no longer prepared simply to elect his representatives and leave them to make all of the decisions. This is especially so where the decisions to be made concern issues which did not exist, or which were not apparent, at the time the representatives were elected. For these reasons he is no longer willing to hand to them an unconditional mandate for their total period of office. He feels he should have some means of injecting his viewpoints and he is anxious to know that these will be considered. But how does he become informed about the issues? How does he form an opinion regarding the various options, and how can he make his views known?

The many thousands of citizen responses to CPAC's 1971 Urban Congress-Congrès Urbain, made it abundantly clear that there is a very high level of citizen interest and concern about community and urban affairs, but that considerable confusion exists as to the roles and responsabilities of the various levels of government. The Congress evinced ample evidence that the citizen understands the role of local government, that he finds no difficulty in relating to it and that, generally, he is satisfied with it. It became clear that the citizen realizes that the municipality 'belongs' to the Province, but apart from the fact that he is aware that the Province provides grants to its municipalities and that, from time to time, it enacts legislation affecting them, he lacks a working knowledge of how, together, they govern him.

Now, the Federal Government has entered the field. It has formed the Ministry of State for Urban Affairs and charged it with the sensible, yet stupendous task of attempting to coordinate the programs of all other Departments of the Federal Government whose policies affect the urban scene.

CPAC today

CPAC recognizes its major role today, to be that of informing the citizen about urban and community issues and providing a catalyst between him and his government, in an attempt to ensure that a clear two-way communication between them is not only established, but that it is used. Through its enlightened programs it informs the citizen of governments' urban and community affairs policies and proposals, and where it feels it necessary or desirable, it interprets these, impartially, to the citizen to assist him in gaining a more complete understanding of what government plans to do for him and to him. Some CPAC programs are designed to gather a broad informed, citizen viewpoint on topical issues, and to provide a vehicle for this viewpoint to be conveyed to government. It recognizes that governments, too, need to be informed and it provides opportunities for them to learn, at first hand, of the issues as seen by the citizen and of the effects he sees government policies and programs to have upon him.

CPAC is able to carry on these important functions because, being composed entirely of interested and concerned citizens, it has the unique ability to gain first-hand knowledge on a Canada-wide basis, of the needs of Canadians in urban and community affairs. The acceptance the Association has earned over the years places it in a particularly favourable position to bring the representative of government, the specialist and the citizen together in harmonious and impartial forum. To this it then applies its own unique chemistry in its endeavours to achieve a firm mutual understanding of the issues under discussion and of the various points of view on them held by those concerned.

In pursuance of these objectives, CPAC is conducting a broad range of education-information programs, topical in scope and concept and modern in format and application, designed to meet the particular needs of Canadians in all parts of the country. These programs are designed to actually involve the citizen, individually, and in his ad hoc groupings and established Organizations. CPAC's growing acceptance among citizens' groups and the fidelity with which it continues to represent both government and citizen viewpoints, is enhancing its ability to achieve one of its prime objectives: 'to become a Canada-wide Citizen Voice on Urban and Community Affairs'.

The changing Canadian environment. There is little to suggest that within the next decade any government of Canada would fundamentally change the existing policy of participatory democrary. Indeed, there is a good deal of evidence to support the view that, for some considerable time, Canadian Governments will make strenuous efforts to increase opportunities for valid citizen involvement in the decision-making processes, and that they will continue to devote substantial resources to ensure that such involvement is achieved and that it is widely recognized.

Recent elections indicate that citizens appear to be taking a much greater interest in government. Daily, events give evidence of increased citizen awareness and of the citizen's will to participate in the affairs of government, locally and provincially, and to some extent, nationally and even internationally. Moreover, the exercise by youth of its recently-acquired franchise may hasten the realization of the hopefully beneficial situation likely to result from the urban and community affairs instruction, introduced, within the past few years, to schools in many parts of the country. It is anticipated that within the next few years an increasing number of the youth of the country may shun the opportunity for higher academic learning and, placing somewhat less importance upon the economic aspects of life, engage in matters dealing more directly with the environment and the 'quality of life'. Recognizing these factors, many CPAC programs are being focused toward the younger generation.

Within the next decade there will probably be a movement toward the consolidation of some of Canada's Provinces. It is conceivable that there will be a fusion of some of the Prairie Provinces into a single unit, if not politically-oriented, at least into stronger economic unity enjoying many common policies and other close links. It is possible, too, that the Atlantic Provinces will combine to face the rigours of future economic winters in a union which will make them eligible for any benefits accruing to the larger, regional, economic and/or political entity. It is not beyond the bounds of possibility that external economic pressures will create a situation in which Quebec and Ontario will find it highly desirable to form a St. Lawrence Basin regional economic unit.

This vignette of possible political and economic realignments is presented not in any prophetic sense, but to suggest that existing organizational structures and boundaries should not be held sacrosanct when considering the long-range planning of a forward-looking, growing, National Organization such as CPAC. In this context it is noteworthy that, for administrative purposes, certain Departments of the Federal Government are structured to cover the whole of Canada on a five-region basis.

CPAC's role in the creation of, and its place in this new Canadian environment

All over the world it is recognized that urban problems have largely outstripped the individual city's ability to deal with them. Canada is no exception. The urban problems and those problems of society which manifest themselves beyond the normal reaches of the city, but which are clearly occasioned by the city's pulsating vitality, can no longer be dealt with by the city alone, or indeed, in many cases, by the Province. The magnitude of these problems in Canada, is such that it demands the utilization of resources available primarily at the Federal level. In recognition of this, within the past year, the Government of Canada established the Ministry of State for Urban Affairs. The responsible Minister was charged with the coordination and support of all federal programs and projects, relevant to the urban milieu and, in a consultative role with the Provinces and municipalities, to achieve an integrated approach toward the resolution of urban problems, which none of the three levels of jurisdiction, alone, appear to be capable of solving.

CPAC's leaders have long been aware of the rapid growth and extent of urban problems and of their far-reaching, deleterious effects upon the interdependent rural areas. They have recognized, too, that these problems are such that they can most effectively be dealt with by policies and programs at the Federal level.

In pursuance of this viewpoint, over a year ago the National Council decided that the major emphasis of the Association's nation-wide programs would be toward a national thrust. After careful consideration of these issues the Council became convinced of the soundness of the Federal Government's view that its new national policies on Urban Affairs would be most effective when initiated and developed with national resources, but applied to programs conducted by other levels of society. In much the same way the Council sees the value of the Association's programs having a Canada-wide application and influence, financed and developed with the Association's national resources, but conducted by the Divisions, concurrently with their own programs which are designed to meet regional and local requirements as interpreted by the respective Divisional Boards of Directors.

The National Council is convinced that no new governmental policies put forward in the months and years ahead concerning urban and community affairs, will find acceptance by the citizen unless the opportunity, beyond the ballot box, is provided for him to participate in the decisions bringing about change. At present, means of involving the citizen in the decision-making processes of government, other than the expression of his views at election time, are obscure. New ways to obtain the citizen's viewpoints and means by which to assess the validity of these views must be explored. Moreover, means must be found by which these viewpoints can be communicated to Government with the object of their being considered during the evolution of its policies and proposals. It is to this end that this Association is currently directing much of its energy.

Throughout these processes, the importance of being able to convince the citizen that his views and concerns have been studied by the decision makers during the formulation of their policies, must not be overlooked and CPAC is anxious to be entrusted by Government, with this significant role.

CPAC is aware that it is necessary to recognize that a whole spectrum of differences exists between, on the one hand, well-informed, large-scale citizen participation and on the other, a mass demonstration of un-informed, disruptive and sometimes anti-governmental activity by certain segments of society. It recognizes, too, that a wide range of this latter element is valid and well meaning. It sees that this kind of participation could be infinitely more effective and valuable if those concerned are informed upon the issues or causes they champion. To this end it sees the need for massive education-information programs directed toward and acceptable to the citizen, but it recognizes that in many instances, this is not a role for government which, so often, is suspect when it enters this field.

Calling upon experience gained over many years of working with citizens and citizen groups, and employing the social communications techniques it is currently developing for use in its programs, CPAC will seek to increase its ability to provide new and more effective means of identifying and utilizing citizen participation, to the benefit of all concerned. It is probable that, in the near future, in common with other responsible citizen organizations, CPAC may be called upon to initiate, develop and participate in, government-supported community betterment programs. CPAC stands ready to undertake important tasks of this nature.

It appears appropriate at this stage to look ahead to the CPAC of the foreseeable future, to try to envisage what the Association will be like in five years time and to attempt to suggest what programs and other activities it should then be engaged in. Its future cannot and must not be left to the capriciousness of chance — it must be planned now and fully provided for. Appreciating this, the National Council, in its wisdom, decided to evolve a 'five-year plan'. Like any other group, CPAC needs a target — an objective. It needs to know where it is going and it needs a means by which to measure its effectiveness and its progress, and to this end it must maintain continuous benefit/cost analyses.

Two years ago the National Council introduced a Planning, Programming and Budgeting System to guide it in a rational allocation of its total resources toward the achievement of the Association's Canada-wide objectives. This System,

which has guided the Council in setting its long-term programs and in its determination of the most economic and effective courses of action to achieve its goals, is already providing a feedback as to the efficacy of the techniques and methodology being employed, as well as a continuous analysis of the Association's programs. In this latter sense it is proving invaluable in that it provides a ready and accurate guide to the Association's future programming. The P.P.B. System is under continual review and, in the light of experience, from time to time it is modified to ensure that it is indeed making the greatest contribution to the smooth-running, economic and successful, nation-wide operation of the Association. The P.P.B.S. will continue to form an integral part of the Association's long-range planning techniques.

The Association's first 'five-year' plan is not intended to be a hard and fast statement of what will happen by 1976 — five years from the date of its inception — but is a serious attempt to outline a reasonable goal for this period, in alignment with the Association's overall objectives to which end its local Canada-wide activities are coordinated and directed. In fact the five-year goal which, today, seems valid and attainable may never be achieved, since in the interim, ambient circumstances may change to such an extent that new goals would be not only desirable, but probably essential. On the other hand the goal may be reached at some time ahead of the projected schedule, making it possible for the Association to go ahead and strive toward new ambitious plateaus. The 'plan' will remain constantly under review. Each year will see the formulation of a new plan for the five-year period ahead and each new 'plan' will be based upon the activities to date, and upon the country's needs as they are reflected at the time.

In the writer's humble opinion, to be really effective and as natural consequence of the vital role it has performed over the years, by 1976 CPAC must aim to have earned the solid nation-wide reputation of being *'The Canada-Wide Citizen Voice on Urban Affairs.'* It must be recognized in this role by the citizen, individually, and in his groups and by government at all levels. Its views and opinions must be sought after and its education-information programs and other topical programs on issues of the day, must be carried on a nation-wide basis by the most effective media, utilizing the most modern techniques. It must have earned acknowledgment as an authority on techniques to involve the citizen in urban and community affairs and it must be prepared to provide guidance and leadership to all interested persons and groups, whether or not they are members of the Association.

Nationally, the Association will have two major channels through which to operate its two-way programs and to disseminate its information to the widest possible interested audience. The first of these will be its fee-paying membership which, in the main, will consist of persons highly-motivated toward community and urban affairs, either because of their dedication or other well-founded interests. As the pattern develops, conscious efforts will be made to organize the membership on an individual or 'cell' basis to form a honey-comb of interlocking units on a nation-wide, community service network based, in the main, in centres of population. Already a massive, coordinated membership drive is under way, based upon the concept of having at least one member in each identifiable service club having a community planning interest, each established local group and in other similar organizations known to have community, local government or urban affairs interests as their raisons d'être.

The Association will recognize this particular aspect of its responsibility to these and to all other members, by keeping them informed upon issues and trends in planning and development, and of instances of successful community action through the system of live, topical newsletters currently being developed. Being consequently somewhat better informed on these issues than their fellow citizens, CPAC members will be in a position to re-radiate this information and experience to the already receptive audiences provided by the membership of their respective groups. In return they will be encouraged to use CPAC's information retrieval network to communicate these local community experiences to the Association, centrally. This information will be collated and used in various ways. Its essential elements will be distilled and used to form the basis of briefs to government and as background material for further program activity. Using CPAC's channels of communication, the information will be distributed to people and in places where it will be most effective.

The second channel will comprise citizen groups and/or other Associations having no financial or membership commitment to CPAC, but linked to it in a loose type of federation through their community action and/or urban affairs interests. CPAC's responsibilities to these groups will be exercised by the circulation to them of specially prepared papers, outlining relevant community techniques, some in the form of a 'How to' series. The groups will also receive reports on case studies and other material designed to make them more effective in a positive sense, toward the attainment of their aims.

It is to be appreciated that some of these groups being 'issue-oriented' may, consequently, be short lived. For these reasons the composition of this second channel may be expected to be constantly changing and fluctuating in numbers. Nevertheless, the benefits likely to be reflected upon the community as a result of such groups being well informed during their periods of intense activity, may well be considerable.

The Association has as its target a total of 12,000 fee-paying members by 1976, while the number of Canadians to be reached, by that time, through its programs and its information-dissemination system, through the medium of a proposed federation-type liaison with some 2,000 citizen groups and other Associations, is expected to be over one million.

A data-processing system, currently being established and expected shortly to be in operation, will be competent to provide a rapid, two-way communication with the Association's membership, with Members of Parliament and Members of Provincial Legislatures, with municipal councils and with citizen groups, representative of all parts of the country and as far as possible, of all shades of opinion. The system will embrace citizen opinion-sampling programs for the purpose of being able to advise policy makers regarding the level of acceptance of their proposals and/or decisions. It is planned that co-operating citizen groups will have the ability to use certain elements of the Association's data-processing system, as a means of increasing the service they offer to their members, and as a means of making CPAC's liaison with them, more effective.

The data-processing system could also be of great value to government by serving as a well-

tuned 'sounding board' upon which CPAC could obtain citizen reaction at times when government finds it politic or desirable to seek a broad citizen opinion, before embarking upon certain policies or proposals.

In the main, the press media is a responsible segment of society which recognizes that it has a commitment to the public service. In endorsing this view, CPAC recognizes its own responsability to help the media to meet its obligations. It recognizes that it can serve best in this field by identifying the various factors of community and urban affairs issues and by outlining those areas in which research might be helpful in facilitating a balanced disclosure for public scrutiny. CPAC also recognizes that, from time to time, it must express a viewpoint on controversial issues to further assist the media in presenting a balanced, impartial report.

It is hoped this mature attitude will earn for the Association the media's wider support and the award of a greater contribution of free time and space, in particular, from television and cablevision systems across the country. Parallel with this the Association must develop means of undertaking a major role in the presentation of nation-wide T.V. programs to deal with relevant topical issues, with the ability, on occasion, when the issues concerned are urgent, to do so at very short notice. To do this effectively the Association will have to maintain, or have access to, a resource group of T.V. speakers, commentators and/or panellists, available to meet a wide range of program requirements on a national, provincial and/or regional basis. In recognition of this and in keeping with the media's increased dedication of facilities for community programming, CPAC may expect to be allotted a good deal of prime time on a non-feepaying, institutional basis, in the not too distant future. For this reason and because of the favourable benefit/cost ratios of this type of presentation, as distinct from those of the public meeting which is now generally accepted to be outmoded, more and more of CPAC's programs are currently being designed for use by this medium.

In keeping with the development of its changing role, the Association may find it practicable to discontinue its quarterly publication — the "Community Planning Review", to change the nature of it radically, or to supplement it with other papers. At present the 'Review' consists largely of original articles of planning and environmental interest and to a lesser extent, of reprints of other articles which have appeared in similar magazines or journals. Current thinking leans toward the replacement of the 'Review' by a bright, informative monthly newsletter. On the other hand, it is possible that a newsletter could be designed to be complementary to the 'Review', that circulation of both could be continued, or that the distribution of both could be made to members and others concerned, on a selective or elective basis.

In either circumstance it is proposed, shortly, to introduce a newsletter and to publish it on a regular basis. It will contain original articles and reports on topical issues, case-studies and proposals, and experts' and citizens' views upon the issues and case studies discussed. The contents will be designed to stimulate or provoke reaction by the reader and to initiate continuing correspondence on the topical issues it reports. On occasion, when such a course appears warranted, a questionnaire, inviting member and reader participation, will form an integral part of the newsletter.

CPAC will continue to give leadership in the field of bilingualism. Throughout 1972 all of its major programs will be conducted in Canada's two official languages, or full simultaneous interpretation will be provided. The excellent cooperation the Association is currently receiving from the Department of the Secretary of State, particularly in matters of bilingualism, is very much appreciated and thus encouraged, the Association will continue to work toward full bilingual status by 1976.

CPAC's proposed program of action

The first year. The implementation of any long-range plan usually calls for the setting of 'stepping stones' or interim objectives. In keeping with this, CPAC has set its own interim objectives and, naturally, has interpreted these into a program of action. The effects of these moves upon the Association as a whole are cumulative: those directing CPAC's programs are guided by the long-accepted CPAC tenet that: 'program begets membership begets program'.

Innovatively this year, the Association has received its operating grant jointly from the Central Mortgage and Housing Corporation and the Urban Ministry and, with its financial health thus assured, the Association's program for the first year of the five year 'plan' is now well advanced. Major elements of the first year's programs include:

The Urban Congress-Congrès Urbain. Following the undoubted success of the Urban Congress-Congrès Urbain in 1971, this program is being continued throughout 1972. The findings of the 1971 Congress clearly showed that Canadians relate to, and understand the workings of government at the local level. They saw the need for it to be strengthened, to assist it in its endeavours to deal with rising urban problems. The 1972 Congress will provide a sense of continuity to this program, in that it will 'pick up' these same concerns and seek citizens' views on how they can better relate to local government and their opinions as to how local government can be strengthened. To obtain these views and opinions, two questionnaires — one full length and one in short form — have been prepared and are being circulated to all CPAC members and to an extensive mailing list, consisting of several thousand citizen groups and individuals.

Another phase of the Congress will consist of a large number of regional seminars to be held in centres all across the country. At these, issues similar to those on the questionnaires, will be studied, but the sessions will be designed to elicit a broader regional viewpoint. The nation-wide implications of these same issues will be studied at the 1972 National Symposium on Urban Affairs, scheduled to take place later in the year.

It is hoped the membership will respond to this year's program even more enthusiastically than it did last year when over 30% returned questionnaires, completed with well-reasoned, comprehensive responses. Again, as in 1971, the findings of the complete Congress will form the basis of a brief to Government on behalf of the citizens of Canada and later, the complete proceedings will be published in booklet form and made available to CPAC's membership and to all who participate in the various phases of the Congress.

The National Planning Conference. The 1972 National Planning Conference will be held at the "Palliser Hotel", Calgary, Alberta, September 17th - 20th inclusive. An extensive mailing giving the essential details has already been completed.

Membership growth and involvement — 1972 program. The Association **is** the membership and the membership **is** the Association! Not only are the members the Association's reason for being, but in a number of ways the membership is vital to the Association. A strong, growing membership is essential for the conduct of its programs, in part for its financial health especially at the divisional level, and for its morale. Without the members, by whom and from whom the officers are elected it would be inarticulate, and what is more, it would have no message to impart.

Encouraging membership growth is an integral and vital part of the Association's work. The start of 1972 saw the commencement of a Canada-wide co-ordinated membership drive which will be continued, unabated, until the target for the year is met. New membership brochures outlining the broadened role of the Association are being prepared, advertising campaigns are planned and, at the Divisional level, members are being urged to do their best to obtain at least one new member within the year.

Parallel with this, for a number of very good reasons, not the least of which is that, in its eagerness to gain the maximum benefit from the efficient utilization of the talents, skills and interests of its members, the Association sees as an important step toward increasing its general effectiveness, the need to conduct a membership survey. The National Council has concluded that, with the new activities it is introducing, it is highly desirable for a good deal more to be known about the member: — who he is — what he does — where he lives — why he is a member — his interests — his family status, and so on. While it will, of course, remain the prerogative of the member to decide how much of this information he wishes to impart, and the level of participation he wishes to undertake, the National Council is anxious to ensure that members recognize that the value of the Association's programs and, indeed, the status of the Association itself, will be considerably enhanced by the improved intelligence this survey can provide. In addition, it will probably have a salutary effect upon government at all levels, when it is realized that the subject matter supporting any of the Association's approaches, statements or briefs, is based upon information so well-founded and from such well-oriented sources.

To this end members will shortly receive a newly-designed membership processing form upon which they will be invited to provide data under a number of headings. The information thus received will give greater substance to the Association's programs and, more importantly, based upon members' statements of their particular interests and backgrounds, CPAC will be able to direct the various elements of its two-way programs more appropriately. It is against this portrayal of the member's own circumstances and characteristics that his responses to the Association's program questionnaires will be assessed and equated.

The information will also be used as the basis for the projected membership computerization program. To facilitate reference, to streamline the Association's procedures, and to make the necessary rapid identification possible, each member will be allotted his or her individual membership number which will, in fact, be a codification of the information received. Digits will indicate such detail as the Province of residence, the type of membership, profession, renewal date, etc., and an indication of the level of participation the member is prepared to undertake. Some may wish to remain 'passive' dues-paying members, with no particular interest in any wider participation, while others may wish to engage more fully in the Association's other activities, notably its opinion-sampling programs. The membership computerization system will be of untold value in the compilation of a roster of speakers, commentators and panelists, and in locating candidates for election to the Association's offices and committees.

The National Council is hopeful that all concerned will recognize the reasons for their request for the additional information, and it appeals to every member to cooperate as conscientiously as possible.

The foregoing is a broad outline of what it is hoped to achieve within the next five years and, in particular, during 1972.

But this is not all! Every Division is hard at work with its individual Provincial, regional and local programs and other activities, and many are engaged in their particular contributions to the Association's nation-wide programs. From time to time, as these programs are more fully developed and as the resources become available to enable them to be implemented, they will be reported upon in more detail through the Association's National and Divisional information channels.

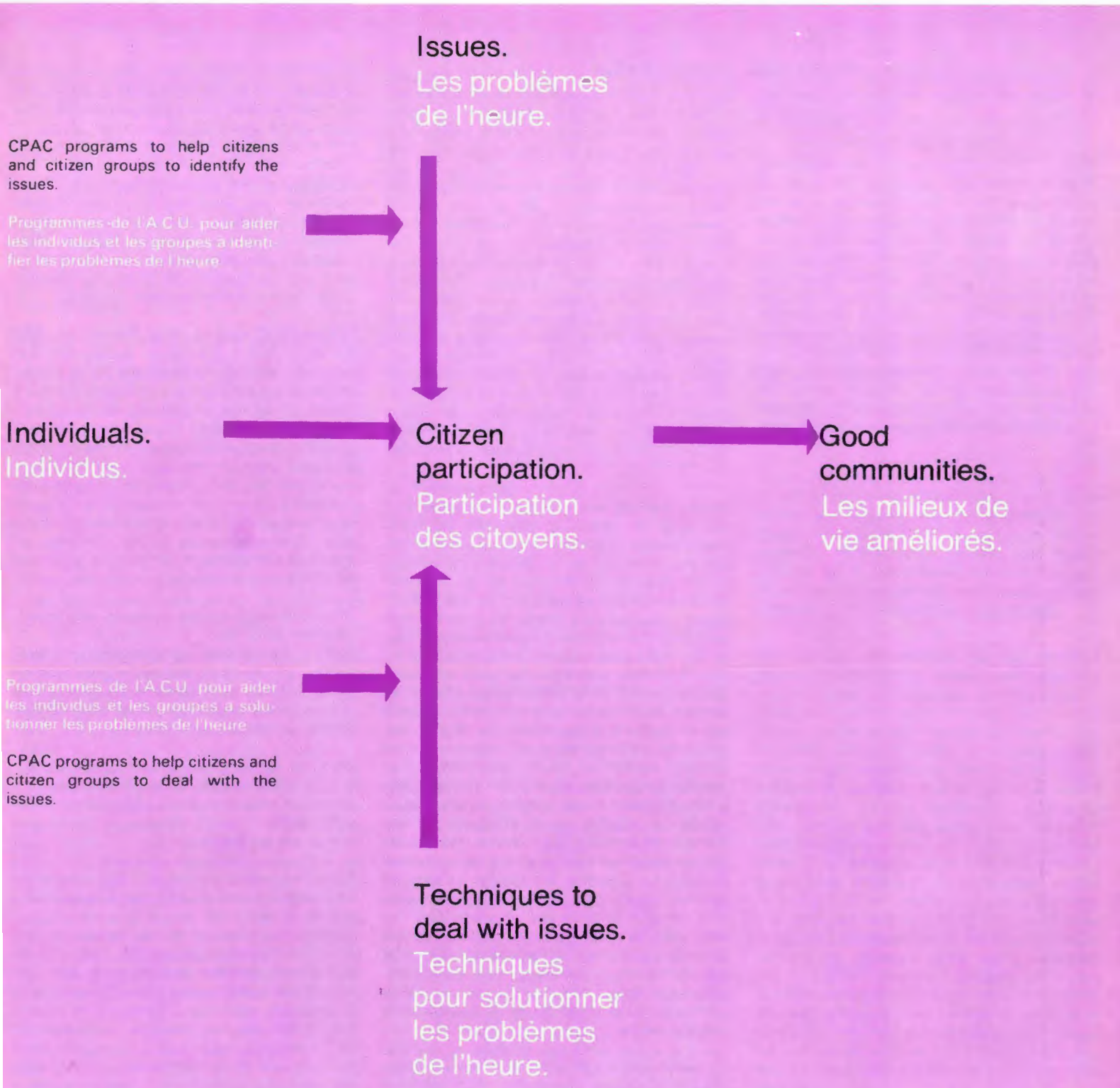
Through another facet of the Association's national program, the National Office and the Divisions are daily establishing contact and engaging in liaison programs with other groups and associations having community planning and urban affairs interest. The target for the year in this sphere is to establish close working relationships with 800 such groups and associations. Solid progress is already being made toward the achievement of this worthwhile aim.

As a further indication of the virility and topicality of the Association today, negotiations are well advanced for one of the most enterprising ventures ever undertaken by CPAC. Jointly with the potential sponsor — a well-respected, nationally-known organization — CPAC proposes to introduce and organize a Canada-wide project designed to explore, assess and acknowledge positive citizen-initiated, community action toward the betterment of the Canadian living environment. It is not intended that this program develop into a series of cross-Canada competitions, but that it acknowledge what the citizen has done and can do to make his community a better place to live.

CPAC members, its officers and staff, together with a host of concerned and dedicated Canadians from all walks of life and from a wide range of callings, disciplines, trades and professions will be given the opportunity to participate and many of these will be called upon to assist with this program.

No project will be too small for consideration for an award, none too lowly and none too grand. The project's twin objectives are, on the one hand, to give genuine acknowledgement for worthwhile achievement and on the other, to stimulate further action toward community betterment by recognizing and broadly publicizing the award-winning accomplishments.

Such, then, is CPAC's new look which may be interpreted as a re-dedication of its unswerving resolve to do its part to make Canada a better place in which to live in the 70's and beyond.


Issues.
Les problèmes de l'heure.
CPAC programs to help citizens and citizen groups to identify the issues.
Programmes de l'A.C.U. pour aider les individus et les groupes à identifier les problèmes de l'heure.
Individuals.
Individus.
Citizen participation.
Participation des citoyens.
Good communities.
Les milieux de vie améliorés.
Programmes de l'A.C.U. pour aider les individus et les groupes à solutionner les problèmes de l'heure.
CPAC programs to help citizens and citizen groups to deal with the issues.
Techniques to deal with issues.
Techniques pour solutionner les problèmes de l'heure.

Nouveaux horizons pour l'ACU

Ernest F. Tonge Directeur National

Introduction

Dans le dernier numéro de la Revue, nous avons signalé le 25e anniversaire de l'ACU et nous avons rendu hommage à ceux qui, par leur intérêt et leur dévouement, en ont fait ce qu'elle est devenue aujourd'hui. Par le truchement de programmes appropriés, ils ont fourni aux Canadiens l'aide nécessaire pour réussir à atteindre la qualité remarquable du développement actuel. Durant ces années, l'ACU était à l'avant-garde sur les questions d'urbanisme local et régional et sur ce qui touche les affaires urbaines en général, et elle peut s'attribuer le mérite pour une partie importante des réussites dans ces domaines. À cause de la clairvoyance de ces pionniers, et de l'application des principes qu'ils ont encouragé, le Canada a réussi à éviter plusieurs problèmes parmi ceux qui sont considérés inhérents à l'urbanisation et à la croissance urbaine rapide.

Au début, l'ACU visait à faire valoir les avantages de l'urbanisme au niveau des municipalités, à encourager la participation des citoyens au processus de la planification et à promouvoir le développement d'institutions appropriées pour préparer les Canadiens qui voudraient se spécialiser en urbanisme. À l'aide de programmes imaginatifs dans toutes les provinces, l'ACU a continué à utiliser une proportion majeure de ses ressources pour démontrer les avantages d'une bonne planification et pour encourager les municipalités à obtenir un meilleur rendement dans l'utilisation de leurs ressources humaines et physiques en planifiant sagement leur développement et leur réaménagement.

Une étude de l'origine et de l'histoire de l'ACU démontre qu'elle a continué à être très bien acceptée, tant par le citoyen que par le gouvernement — une distinction qu'elle s'est méritée à travers les années, en diffusant de l'information factuelle et impartiale, et en lançant des programmes imaginatifs d'éducation et d'information pour faire valoir son 'message'. Les programmes innovateurs de l'ACU, développés à partir d'une "semence d'argent" prudemment investie par le gouvernement du Canada, et habilement cultivée avec l'aide du bénévolat de ses membres, ont permis et continuent de permettre la récolte de bénéfices considérables pour le Canada.

Depuis plusieurs années, la plupart des gouvernements provinciaux, et la direction d'un bon nombre d'entreprises commerciales et industrielles, ont reconnu l'influence bénéfique du travail de l'ACU et ont soutenu ses programmes par une aide financière ou en lui offrant gratuitement certains services essentiels.

Dans ce contexte, il convient de mentionner la contribution importante de nos membres cotisants, car sans leurs droits d'inscription, aucun programme ne serait possible au niveau des divisions et des sections.

Durant les années '50, l'ACU a reconnu la valeur de la structure gouvernementale de type métropolitain et elle a fait tout en son pouvoir pour faciliter la naissance de ce nouvel échelon municipal. Durant les années '60, consciente de la faiblesse inhérente aux structures des gouvernements locaux face au développement rapide des secteurs urbanisés, l'ACU a pris les devants pour promouvoir une meilleure compréhension de l'urbanisme régional au Canada, car elle a reconnu très tôt la futilité de la planification régionale sans gouvernement régional et elle a

canalisé une bonne proportion de ses énergies à encourager l'application de la philosophie régionale. Aujourd'hui, à certains endroits, les bénéfices qui en découlent deviennent apparents.

L'ACU n'est pas moins clairvoyante aujourd'hui et elle demeure au premier rang au niveau des idées dans les domaines qui l'intéressent. Elle voit la nécessité d'explorer de nouveaux horizons pour relever le défi que posent les problèmes urbains, face au rythme accéléré des aspirations des Canadiens.

En 1967, l'ACU a procédé à un sérieux examen de conscience. Après avoir réfléchi sur son passé et son présent, elle s'est demandé si elle avait un avenir ou bien si la tâche importante qu'elle avait entreprise avait été complétée; elle a constaté qu'elle pouvait et devait encore jouer un rôle important. Suite à cette séance de réflexion, l'ACU a décidé d'élargir la portée des objectifs qu'elle avait poursuivis diligemment depuis ses débuts. Un des nouveaux objectifs alors identifiés, visait à "encourager la participation des citoyens avertis, dans le processus de la planification". Par suite de cet examen en profondeur, l'ACU a compris encore plus clairement que l'intérêt manifesté par une poignée de gens bien informés ne suffisait plus.

Elle a réalisé que de nos jours, le citoyen prenait de plus en plus conscience de son pouvoir réel, et qu'il désirerait et exigerait bientôt une plus grande part dans le processus de l'élaboration des politiques gouvernementales. Il veut en savoir plus long sur les questions à régler et il veut influencer les décisions de ses dirigeants. Conscient du rythme de plus en plus accéléré de l'évolution du milieu urbain, il ne veut plus déléguer à ses représentants élus la responsabilité pour toutes les décisions. Ceci est particulièrement vrai lorsque les décisions impliquent des problèmes qui n'existaient pas ou qui n'étaient pas apparents au moment de l'élection; il n'est donc plus consentant à les laisser jouir d'une discrétion absolue pour la durée de leurs mandats. Il veut faire valoir ses points de vue et avoir la certitude qu'ils seront considérés. Comment peut-il acquérir les connaissances nécessaires pour participer à la solution des problèmes en cause? Comment peut-il pondérer ses opinions, et comment peut-il faire valoir son point de vue? Les milliers de réponses enregistrées lors du "Congrès Urbain — Urban Congress" en 1971 nous ont convaincu du haut degré d'intérêt qui anime les citoyens du Canada sur les questions urbaines et communautaires. Les résultats démontrent cependant qu'il existe une certaine confusion relativement au rôle et aux responsabilités des divers niveaux de gouvernement. Le congrès a établi clairement que les citoyens comprennent le rôle du gouvernement local, qu'ils s'identifient à ce niveau, et que généralement, ils en sont satisfaits; ils comprennent aussi que la municipalité est une créature de la province et même s'ils réalisent qu'elle reçoit des octrois et est assujettie à des lois provinciales, ils ne comprennent pas clairement comment les deux niveaux le gouvernent. Le gouvernement fédéral s'intéresse aussi maintenant au domaine municipal; le nouveau Ministère d'État aux Affaires Urbaines a été chargé de la coordination des programmes de tous les autres ministères fédéraux lorsque ces programmes affectent la scène urbaine.

L'ACU aujourd'hui

L'ACU reconnaît que son rôle principal aujourd'hui est d'informer le citoyen au sujet des questions courantes, et d'agir comme agent catalyseur entre lui et le gouvernement afin d'assurer et de maintenir le dialogue. Par le truchement de programmes appropriés, l'ACU fait connaître au citoyen les politiques urbaines que les gouvernements se proposent d'entériner, et lorsque la chose semble souhaitable, elle les interprète impartiallement pour aider le citoyen à mieux comprendre les plans susceptibles de l'affecter. Certains programmes de l'ACU ont pour but le rassemblement des points de vue d'un échantillon important de citoyens avertis, et la transmission de ces données aux autorités compétentes. L'ACU reconnaît que les gouvernements ont eux aussi besoin d'information et elle leur fournit l'occasion de prendre connaissance, de première main, des problèmes tels qu'interprétés par le citoyen, de même que sa réaction à l'égard des politiques et des programmes gouvernementaux qui l'affectent.

Parce que ses membres sont recrutés dans toutes les professions et occupations et qu'ils vivent dans tous les genres de milieux, l'ACU est en mesure d'établir les besoins et les aspirations des Canadiens. Parce que l'Association est reconnue et acceptés depuis plusieurs années, elle est un excellent lieu de rencontre pour les représentants élus, les spécialistes et les citoyens. Dans ce contexte, elle est en mesure d'engendrer une meilleure compréhension et une confiance mutuelle entre les intéressés sur les questions à régler.

Dans la poursuite de ses objectifs, l'ACU a entrepris toute une gamme de programmes d'éducation et d'information dont la portée est très à propos et la présentation très moderne; ils sont conçus pour répondre aux besoins variés des Canadiens dans tous les coins du pays, et ils s'adressent tantôt à l'individu et tantôt aux groupements, qu'ils soient 'ad hoc' ou bien structurés. Parce qu'elle est acceptée par les groupes de citoyens et parce qu'elle continue de présenter fidèlement les points de vue tant du citoyen que ceux des gouvernements, l'ACU est en voie d'atteindre un de ses objectifs principaux, soit, "devenir un porte-parole important du citoyen sur les questions urbaines et communautaires".

La transformation du milieu Canadien

Il semble très improbable qu'au cours de la prochaine décennie les gouvernements du Canada abandonneront le concept de la "Démocratie de Participation". En fait, tout semble indiquer qu'ils redoubleront leurs efforts pour assurer au citoyen une part plus importante dans le processus de l'élaboration des politiques.

Une analyse des résultats des plus récentes élections révèle que les citoyens sont beaucoup plus intéressés qu'auparavant aux affaires publiques. De jour en jour, on s'aperçoit que le citoyen prend de plus en plus conscience des problèmes de la collectivité, non seulement aux niveaux local et provincial, mais aussi au niveau national, et, dans une certaine mesure, au niveau international. De plus, l'acquisition récente du droit de vote par les jeunes leur permettra vraisemblablement de mettre en pratique les cours qu'ils ont suivis sur les affaires urbaines, et qui sont dispensés dans certaines écoles un peu partout au Canada. On s'attend à ce que d'ici quelques années, une forte proportion de nos jeunes abandonneront l'idée d'une formation académique poussée parce qu'ils attachent moins d'importance aux aspects purement économiques de la vie et qu'ils préfèrent concentrer leurs efforts sur l'amélioration du milieu et la poursuite d'un mieux-être moins matérialiste. Ce phénomène a incité l'ACU à concevoir plusieurs programmes à l'intention spécifique de la jeune génération.

Au cours de la prochaine décennie, il est probable que nous seront témoin d'une forme de regroupement parmi les provinces du Canada. Par exemple, on peut facilement concevoir la possibilité d'une fusion de certaines des provinces de l'ouest; même s'il n'y avait pas d'unification des structures politiques, il se produira certes un rapprochement et une meilleure coordination des politiques économiques. Le même genre de regroupement est fort probable dans les provinces de l'Atlantique. Il n'est pas non plus inconcevable de croire que le Québec et l'Ontario s'engageront dans la création d'un bassin économique régional pour la vallée du St-Laurent. Le portrait que nous venons de peindre n'a pas la prétention d'être prophétique; il suggère toutefois qu'à long terme, un organisme national comme l'ACU ne doit pas considérer comme sacro-saintes, les structures et les frontières des divers éléments de notre pays. On doit se rappeler que déjà, aux fins de l'administration des programmes, certains Ministères fédéraux ont divisé le pays en cinq régions.

Le rôle de l'ACU dans la création et la gestion du nouveau milieu Canadien

Partout dans le monde, on reconnaît qu'à cause de l'ampleur des problèmes urbains, les municipalités sont incapables de les régler; dans certains cas, leur ampleur dépasse même la capacité des provinces. Dans le contexte actuel, seul le niveau fédéral dispose de ressources suffisantes pour attaquer certains problèmes. C'est pour cette raison qu'au cours de la dernière année, le gouvernement fédéral a créé le ministère d'État aux Affaires Urbaines. Le Ministre responsable a été chargé de la coordination des programmes et projets fédéraux qui affectent le milieu urbain; en consultation avec les provinces et les municipalités, il doit réussir une intégration harmonieuse de tous les éléments de solution aux problèmes urbains lorsqu'ils ne peuvent être résolus par aucun des trois niveaux individuellement.

Les dirigeants de l'ACU sont conscients depuis longtemps de l'étendue et de la recrudescence des problèmes urbains; ils comprennent aussi l'influence dommageable qu'ils exercent sur les secteurs ruraux environnants. Ils ont aussi reconnu que des politiques et des programmes appropriés au niveau fédéral sont le meilleur gage de succès dans la recherche de solutions à ces problèmes. Pour faire suite à cette constatation, le Conseil National a décidé l'an dernier qu'il placerait l'emphase dans ses programmes vers une poussée nationale. Après une étude attentive de la question, le Conseil a admis le bien-fondé de l'approche du Fédéral qui voit l'injection de ressources nationales dans des programmes initiés et dirigés par d'autres niveaux de gouvernement. Dans le même optique, le Conseil a reconnu le bien-fondé de la mise en oeuvre, au sein de l'Association, de programmes développés et financés avec les ressources nationales de l'ACU, mais dirigés par les Divisions, conjointement avec leurs propres programmes, conçus en fonction des besoins locaux et régionaux identifiés par les Conseils d'Administration des Divisions.

Le Conseil National est convaincu que les politiques gouvernementales qui affecteront le milieu urbain et qui seront élaborées durant les mois et les années à venir, ne seront pas acceptées par le citoyen s'il n'a pas eu l'opportunité de participer, en dehors des élections, au processus de décision, lorsque ces politiques sont susceptibles d'occasionner des changements dans son milieu. À l'heure actuelle, les techniques utilisables pour impliquer le citoyen en dehors des élections sont plus ou moins développées. Nous devons explorer de nouvelles méthodes pour obtenir les opinions des citoyens et pour en établir la validité. Il faut de plus trouver les moyens pour communiquer ces opinions aux autorités compétentes pour qu'elles puissent en tenir compte au cours de l'élaboration des politiques. C'est dans ce secteur d'intérêt que l'Association canalise actuellement une bonne partie de ses efforts.

Tout au long du processus, il est important que le citoyen soit convaincu que ses opinions et ses aspirations sont entrées en ligne de compte au cours de l'élaboration des politiques, et l'ACU espère que le Gouvernement lui reconnaîtra ce rôle très important.

L'ACU sait fort bien qu'il faut faire la distinction entre la participation sur grande échelle par des citoyens bien informés, et les démonstrations bruyantes par des petits groupes mal informés et souvent mal intentionnés. Même si les méthodes utilisées par ces derniers sont répréhensibles, leurs motifs sont souvent légitimes; dans ce contexte, les programmes d'éducation et d'information de l'ACU contribueront à la transformation d'une force destructive en puissance positive.

En s'appuyant sur l'expérience qu'elle a acquise en travaillant avec les citoyens, et en utilisant les techniques de communication sociale qu'elle développe actuellement, l'ACU tentera d'identifier et d'utiliser des moyens plus efficaces pour réussir une meilleure participation au bénéfice de tous les intéressés. Il est probable que dans un avenir prochain, de concert avec d'autres organismes de citoyens, l'ACU sera invitée à concevoir, développer et à participer à des programmes pour l'amélioration du milieu. L'ACU est prête à s'engager dans cette direction.

Il serait maintenant opportun d'examiner l'avenir prévisible de l'ACU, de tenter d'entrevoir la démarche qu'adoptera l'Association dans cinq ans, et d'imaginer la nature des programmes qu'elle entreprendra. Son avenir ne peut pas et ne doit pas être laissé aux caprices du hasard — il doit être planifié dès maintenant et orienté en conséquence. Pour cette raison, le Conseil National a sagement décidé d'élaborer un "plan de cinq ans". Comme tout autre organisme, l'ACU a besoin d'une cible, d'un objectif. Elle doit savoir où elle va et elle a besoin d'un étalon pour mesurer son efficacité et ses progrès; à cette fin, elle doit analyser de jour en jour les bénéfices en relation des coûts.

Il y a deux ans, le Conseil a adopté le système 'Plan-Programme-Budget' afin d'assurer une distribution judicieuse de la totalité de ses ressources pour la réalisation de ses objectifs à travers le Canada. Ce système a guidé le Conseil dans l'élaboration de ses programmes à long terme et dans le choix des moyens les plus efficaces et les plus économiques pour atteindre ses objectifs. Une évaluation continuelle des procédures adoptées facilitera l'amélioration du système P.P.B. et assurera la conduite économique et efficace des programmes de l'Association.

Le premier plan de cinq ans n'a pas la prétention de prédire exactement ce que sera la situation en 1976 — cinq années après sa mise en vigueur — mais il représente un effort sérieux pour définir les programmes nécessaires à la mise en valeur des objectifs généraux de l'Association; il sert à orienter et à coordonner les activités prévues à travers le Canada. Évidemment, il est toujours possible que certains des objectifs qui nous paraissent valables aujourd'hui pourraient cesser de l'être à cause de la conjoncture de demain, ce qui nécessiterait une modification au plan. Il en serait de même dans le cas où certains

objectifs étaient atteints plus tôt que prévu. En conséquence, le 'plan' sera revisé chaque année et une nouvelle tranche d'un an y sera ajoutée.

À l'humble avis de l'auteur, à cause du rôle vital qu'elle aura joué au cours des années, l'ACU devrait être reconnue d'ici 1976 comme "le porte-parole du Citoyen Canadien sur les questions urbaines". C'est à ce rôle que le citoyen, les organismes et les gouvernements devraient associer le nom de l'Association; dans ce contexte, l'ACU sera consultée automatiquement sur les questions de l'heure. En 1976, l'ACU devrait aussi avoir acquis un haut niveau d'expertise concernant les techniques utilisables pour assurer la participation des citoyens dans les affaires communautaires et urbaines, et elle devra être prête à dispenser cette expertise aux individus et aux groupes qui en auront besoin, qu'ils soient membres ou non.

Au niveau national, l'Association utilisera deux avenues principales pour réaliser ses programmes et pour diffuser son information à un auditoire intéressé aussi vaste que possible. Elle agira d'abord à travers ses cotisants qui sont des personnes fortement motivées, soit à cause de leur intérêt professionnel pour l'urbanisme, soit par dévouement et par civisme. Au fur et à mesure que le plan sera développé, une tentative sérieuse sera faite pour organiser les membres en petites cellules inter-reliées, afin de créer un réseau national au service des unités communautaires. Une campagne massive de recrutement a déjà été entreprise dans le but d'enrôler au moins un membre dans chaque club de service, dans chacun des organismes locaux, et dans chacun des groupes qui associent leur raison-d'être au mieux-être communautaire et urbain.

L'Association s'acquittera de sa responsabilité envers ses membres en les informant au sujet des questions d'intérêt courant, au sujet des tendances dans le domaine de l'urbanisme et de la planification, et en portant à leur attention les expériences réussies partout dans le monde. Pour accomplir cette tâche, l'ACU publiera une série de bulletins qui permettront aux membres d'être mieux informés que les gens de leur entourage. Ils pourront alors rediffuser ces informations à leurs groupes respectifs. En retour, ils seront encouragés à recueillir des données sur les expériences locales réussies et à les transmettre au bureau central pour rediffusion à travers le pays. Ces données seront aussi utilisées pour la préparation de mémoires à l'intention des gouvernements, et elles serviront à l'élaboration des programmes de l'ACU.

En deuxième lieu, l'ACU agira à travers les groupes de citoyens et les autres organismes intéressés; même si ces derniers n'ont aucun lien politique ou financier avec l'Association, ils sont moralement fédérés avec elle, à cause de la communauté de leurs intérêts. L'ACU s'acquittera de ses responsabilités envers eux en préparant et diffusant une documentation appropriée dans chacun des domaines qui les intéressent; cette documentation comprendra une série sur les techniques communautaires, des reportages de cas-type dans tous les domaines d'intérêt communautaire, et tout autre document qui pourrait aider les groupes à devenir plus efficaces et plus positifs.

Il faut reconnaître que plusieurs parmi ces groupes naissent par suite de l'identification de problèmes très précis, et qu'ils disparaissent lorsque la question est réglée. Conséquemment, les activités de l'Association dans ce domaine seront très flexibles, et le nombre de contacts variera continuellement. Il est important de ne pas sous-estimer les bénéfices que pourront retirer les gens du milieu, du seul fait que ces groupes seront mieux informés durant leurs périodes d'activité intense.

L'Association s'est fixé un objectif de 12,000 membres cotisants en 1976. Elle veut aussi pouvoir communiquer avec quelques 2000 associations de citoyens, de sorte que par le truchement de ses programmes et avec l'aide des organismes participants, elle devrait pouvoir rejoindre plus d'un million de Canadiens.

L'ACU met actuellement sur pied un système d'informatique qui lui permettra d'engendrer et de maintenir le dialogue avec ses membres, avec les membres du Parlement et ceux des Assemblées Nationales, avec les autorités municipales, avec les groupes de citoyens, avec des représentants de tous les coins du pays et avec toutes les nuances d'opinions. Le système prévoit le rassemblement d'échantillonnages d'opinions pour transmission aux autorités compétentes afin de les aider dans l'élaboration des politiques. D'autres associations ou groupes intéressés pourront aussi utiliser le système de l'ACU pour améliorer la qualité des données qu'ils doivent recueillir dans leurs secteurs d'intérêt respectifs; ce service assurera une meilleure liaison entre l'Association et les groupes impliqués.

Le système sera aussi utile aux gouvernements qui pourront recueillir les réactions d'un segment représentatif de la population lorsqu'ils envisageront la mise en oeuvre de nouvelles politiques.

Généralement, la presse se reconnaît certains devoirs civiques à l'égard de la population qu'elle dessert. Dans ce contexte, l'ACU a l'obligation d'aider la presse à s'acquitter de ses devoirs. L'ACU joue ce rôle en identifiant les questions d'intérêt et les facteurs qui rentrent en ligne de compte, et en aidant la presse à les présenter objectivement à la population. De temps à autre, l'ACU doit aussi exprimer un point de vue officiel sur certaines questions controversées afin d'aider les média à présenter des rapports complets et équilibrés. On espère que cette attitude responsable de l'Association lui vaudra le support des média et qu'elle pourra les utiliser gratuitement au besoin. L'ACU doit pouvoir réaliser sur les réseaux nationaux de télévision des programmes sur les questions courantes qui affectent le milieu. Nos contemporains considèrent généralement que l'assemblée publique est un moyen plus ou moins démodé pour obtenir la participation; en conséquence, l'ACU a déjà commencé à concevoir ses programmes en fonction de l'utilisation des autres media.

Dans le contexte de sa nouvelle orientation, il est possible que l'ACU décide soit d'abandonner la publication de la Revue Canadienne d'Urbanisme, soit d'en modifier radicalement la présentation. À l'heure actuelle, la Revue est éditée à partir d'articles originaux suppléés par des reproductions d'articles publiés dans des revues du même genre. Un Bulletin mensuel ou une combinaison Revue-Bulletin sera peut être jugée préférable. De toute façon, un bulletin sera lancé très bientôt et publié régulièrement. Il sera conçu de façon à stimuler le lecteur pour qu'il engage le dialogue sur les sujets traités. À l'occasion, un questionnaire sera intégré au bulletin afin d'encourager la participation active des lecteurs.

L'ACU demeurera à l'avant-garde dans le domaine du bilinguisme. Durant 1972, ses programmes majeurs seront réalisés dans les deux langues officielles, et la traduction simultanée sera disponible au besoin. L'excellente coopération que l'Association reçoit du Secrétariat d'État, surtout sur les questions de bilinguisme, est fort

appréciée; elle encourage l'Association à redoubler ses efforts pour devenir complètement bilingue d'ici 1976.

Les activités proposées

La première année. La mise en oeuvre d'un plan à long terme nécessite habituellement l'établissement d'étapes ou d'objectifs intérimaires. L'ACU n'échappe pas à ce principe, et son application engendrera un effet cumulatif. Les responsables de la programmation à l'ACU tiennent bon compte de la maxime: "Les programmes engendrent une augmentation du nombre des membres, et cette augmentation engendre une augmentation du nombre des programmes".

Pour la première fois cette année, l'ACU a reçu un octroi conjoint de la Société Centrale d'Hypothèques et de Logement et du Ministère d'État aux Affaires Urbaines. À cause de cette garantie financière, elle est déjà bien avancée dans ses programmes pour 1972. Les éléments majeurs de ces programmes sont décrits ci-après.

Le Congrès Urbain — Urban Congress

Par suite du succès enregistré en 1971, le Congrès Urbain sera continué en 1972. Les conclusions du Congrès 1971 ont indiqué que les Canadiens comprennent le fonctionnement de leurs gouvernements locaux et qu'ils considèrent essentiel l'affermissement de ce niveau de gouvernement pour qu'il puisse être à la hauteur des problèmes auxquels il doit faire face. Le Congrès 1972 tentera d'établir les moyens utilisables pour réussir cet affermissement. Un questionnaire complet — et un autre abrégé — ont été préparés pour distribution à tous les membres et à plusieurs milliers d'autres citoyens et organismes.

Une autre étape du Congrès 1972 sera l'organisation d'une série de séminars régionaux à travers le Canada. Les participants à ces séminars étudieront le contenu des questionnaires et tenteront d'identifier les éléments de solution au niveau régional. Par la suite, les implications nationales seront étudiées lors d'un Symposium National qui sera convoqué à l'automne.

Nous espérons que cette année nos membres démontreront encore plus d'enthousiasme que l'an dernier alors que 30 % d'entre eux avaient participé à ce programme. Tout comme en 1971, les conclusions du Congrès seront publiées dans une brochure qui sera distribuée à tous les membres et à tous ceux qui auront participé à l'une quelconque des étapes du Congrès Urbain.

La Conférence Nationale d'Urbanisme

La Conférence 1972 sera tenue à l'Hôtel Palliser à Calgary du 17 au 20 septembre inclusivement. Les détails de ce programme seront publiés dans une série de bulletins spéciaux, et le premier de ceux-ci a déjà été distribué.

Recrutement et participation des membres

L'Association, ce sont les membres et les membres sont l'Association! Les membres sont non seulement la raison d'être de l'ACU, mais ils sont la mesure de sa vitalité. Leur concours est essentiel à l'administration de ses programmes, à son moral et à son financement, surtout au niveau des divisions. C'est de leur nombre et par leur nombre que ses officiers sont élus, et sans eux, elle serait sans voix et sans message. 1972 a vu le début d'une campagne massive de recrutement à travers le Canada, et elle continuera sans relâche tant que l'objectif pour l'année ne sera pas atteint. De nouvelles brochures sont en préparation pour expliquer le rôle actuel de l'ACU, et une campagne publicitaire est actuellement envisagée. Au niveau des divisions, chaque membre est invité à recruter au moins un autre membre avant la fin de 1972.

Conjointement à son programme de recrutement, l'ACU a décidé de faire le recensement de ses membres afin de mieux connaître leurs qualifications et préoccupations. Le Conseil National est d'avis qu'il est très souhaitable de connaître les motifs pour lesquels chaque membre l'est devenu, de connaître leurs lieux de résidence et de travail, leur statut familial et économique, ainsi que toute autre particularité pertinente. Évidemment, chaque membre sera libre de répondre ou non à toutes les questions, et de décider du niveau de sa participation dans les programmes de l'ACU; le Conseil espère toutefois que tous apprécieront la valeur de ce recensement et qu'ils décideront de prêter leur concours. Lorsque les réponses aux questionnaires que l'ACU distribue régulièrement pourront être colligées en fonction du milieu socio-économique des répondants, l'analyse des problèmes en cause en sera enrichie, et un effet salutaire devrait être ressenti à tous les niveaux de gouvernement. Les membres recevront bientôt la nouvelle formule d'inscription qui sera utilisée pour le recensement.

Les données recueillies serviront aussi à la création d'un système d'informatique qui facilitera le traitement des questionnaires. Chaque membre sera codifié en fonction de ses particularités socio-économiques et de son niveau de participation dans les affaires de l'Association. Le système servira à l'adressage, au traitement des questionnaires, à la compilation de listes de conférenciers, panelistes et commentateurs, et il permettra au comité de mise en candidature de trouver facilement le nom de candidats aux divers postes de l'Association.

Nous avons fait l'esquisse des programmes que l'Association veut entreprendre durant les cinq prochaines années et en particulier durant 1972, au niveau national. Mais ce n'est pas tout! Chaque division dirige d'autres programmes aux niveaux local, régional et provincial, ce qui augmente sensiblement le volume des activités de l'Association. Des rapports concernant ces divers programmes seront diffusés à travers les média des divisions au fur et à mesure qu'ils seront réalisés.
Un autre élément du programme national de l'ACU lui permet de communiquer au jour le jour avec toute une gamme d'organismes et de groupes de citoyens qui s'intéressent aux affaires communautaires. L'objectif pour cette année est d'établir contact avec quelques 800 de ces groupes. Ce programme se poursuit actuellement à un rythme fort satisfaisant.

Une autre indication de la virilité et de l'actualité de l'ACU est évidente lorsqu'on examine un des programmes qu'elle doit entreprendre très prochainement. Avec l'aide d'un commanditaire bien connu, l'Association distribuera des prix pour signaler le succès de certaines initiatives communautaires qui auront contribuées à l'amélioration du milieu. Le programme n'aura pas pour but la compétition entre les diverses agglomérations canadiennes; il s'agira plutôt de reconnaître le mérite des efforts accomplis dans le domaine du mieux-être communautaire.

Les membres, les officiers et le personnel de l'ACU auront l'occasion de participer à ce programme avec l'aide d'autres Canadiens de tous les métiers et de toutes les professions.
Aucun projet ne sera considéré trop petit ou trop important pour être éligible. Le projet vise d'une part à la reconnaissance publique des expériences réussies, et d'autre part, à la stimulation du progrès dans le domaine à partir de la publicité entourant la distribution des prix. Voilà donc le nouveau visage de l'ACU. Elle s'engage à faire sa pleine part pour améliorer la qualité du milieu où vivent les Canadiens.

Community Planning Review
Volume 22 number 1

Revue Canadienne d'Urbanisme
Volume 22 numéro 1

"From partisans to partners"

A technique for the integration of citizen participation into the planning process.

D.M.Connor B Sc. M Sc. Ph d *Consulting sociologist*

This outline is designed to convey my understanding of public participation as a constructive component in the total planning process. The approach has developed out of a background of community development, engineering, sociology and adult education.

What – the nature of public participation

For me, the public always participates in major decisions which people feel are important to them — but too often this participation is too little, too late and too negative to be constructive. Planners can therefore hardly choose whether or not to have public participation, but they can influence it to take a positive character.

For us, public participation in planning a project is a systematic process which provides an opportunity for citizens, planners, elected representatives and members of relevant area agencies to share their experience, knowledge and goals, and to combine their energy to create a plan. This plan can then reflect their knowledge and best judgment at the time and will be understood and actively supported by most of those affected by it.

Public participation is happening when :

* planners listen to residents concerning their attitudes, goals, fears and factual suggestions;
* citizens find early and convenient opportunities to make positive contributions. ("Citizens" may include visitors as well as residents.)
* citizens learn from planners and others a broader and deeper knowledge and understanding of their environment, its potential and its fragility;
* individuals, interest groups and agencies are identifying their own positions, recognizing those of others and working towards a win-win solution co-operatively rather than becoming locked into a destructive win-lose or lose-lose syndrome;
* relationships between planners, politicians and other people are strengthened so that communication barriers are breached, and mutual trust increases as a foundation for communities to function more effectively in every way.

Public participation is NOT:

* selling a pre-determined solution by public relations techniques;
* planning behind closed doors when information can be shared;
* one-way communication, e.g. planners telling people what is best for them;
* public confrontations between "people power" versus the bureaucracy;
* bypassing elected representatives or impairing their freedom to exercise their decision-making responsibilities.

Why – rationale for public participation

There are a number of reasons for engaging in public participation, ranging from technical considerations to political factors.

1 *Additional data*, important to planners, can be provided by persons who often have decades of year-round experience of the environment. When official records are often recent and the project does not permit a full year of original data collection, the systematic recruitment of local observations can supplement other data sources.

2 *Technical expertise* in the key subjects of the project is often possessed by residents of the area. They can contribute this valuable resource in support of the project or if alienated, can conspire powerfully against it. Constructively involving these people is a survival skill essential for project success!

3 *Creative capacity* for perceiving solutions to problems is not a prerogative of technical experts. Indeed, their training often equips them with as many blinkers as insights. Concerned laymen can often see sound alternatives which experts do not. e.g. a technically sound alternative route for No 417 in Ottawa was indentified by a Citizens' Group; many teams of specialists had considered the problem for years without noticing this technically sound and widely acceptable solution.

4 *Data on goals*, attitudes, values preferences and priorities are a crucial input to the planning process. Their only valid sources are the citizens affected. Attempts to give people what planners think is best for them, or what planners think they want, have led to one debacle after another. Such disasters leave behind the original problem, a heavy financial expenditure with little to show for it and a corrosive residue of ill-will.

5 *Involvement* in planning is demanded by increasing numbers of citizens who want to experience the process of creation as well as its product. Often they have a substantial sense of ownership in their part of the environment — to ignore this is dangerous.

6 *Managerial* solutions for environmental problems (as opposed to purely structural solutions) require changes in peoples' behaviour. The likehood and ease of changing behaviour is greatly increased if people systematically become aware, interested, informed and thus convinced that new behaviour is needed. Placing new recommendations into traditional mentalities minimizes the need for regulatory legislation, enforcement procedures and a needliess proliferation of a law and order society.

How – core elements of the program

The program must be based upon knowledge of the area, its people and its institutions and, as in any responsive program, is subject to revision as new information is obtained and new developments occur, especially in the technical side of the planning process (see chart). A typical 12 month's program is as follows :

1 *Introduction and start-up phase* (1 month)
Recruit, select and orient fieldstaff.
Prepare introductory brochure for mailing and use with initial contacts.

2 *Initial data collection* (3 months)
Fieldstaff contact key people and organizations to discover the character of the communities, citizens' goals and their implications for the project, local issues, and knowledge of study Subjects important to later decisions. (*Note* — where possible, meetings needed would be called under the sponsorship of an appropriate local organization. Committee members would be informed of these meetings and, with the concurrence of the sponsoring organization, would be able to attend as resource persons or observers.)

3 *Mutual education* (6 months)
Following a preview by the Committee and a briefing for elected representatives and their guests, this phase would commence.
Background data on study subjects assembled by the research team, together with several known alternatives, would be summarized in a 4-8 page tabloid newspaper supplement distributed through the local press. Assistance would be given to radio and television stations to foster complete coverage including some preliminary advertising to alert citizens to the forthcoming publication.

Contents would include the purpose of the study, background data on core subjects e.g. population, land use, etc. On the final page, readers would be invited to :

a) place priorities on a list of criteria, identified by fieldstaff at local meetings, which respondents feel should be employed in deciding the best use of the area;
b) suggest alternative solutions either individually or through their local organizations preparing a
c) written proposal;
note their name and location.

An incubation period of up to two weeks would be given before the deadline for mailing individual responses; a further four weeks would be allowed for group presentations.

To reduce demands on the study office, some kits of basic bakcground material would be provided to interest groups and placed in portable reference centres located in local body offices and public libraries.

Reponses, individual and group, would be tabulated by areas, summarized, passed to the planning team, previewed by the Committee and shared with the public through the media. The constructive discussion of the results between various organizations would be fostered according to the issues raised and the parties interested.

4 *Response to alternatives* (1 month)
When the research and planning teams have defined some technically viable alternative solutions, together with descriptive data on each, this material would be previewed and published in a manner similar to No 3 above. In this case, readers could be given a simple matrix showing the criteria (plus the average weights they allocated to them earlier) and the alternatives. They would be invited to either simply mark their first, second, etc. preference or to do so after working through the matrix (In Ottawa recently over 3,000 did the matrix while over 5,000 simply gave their preferences, despite poor typography).

After a two week incubation period again, individual responses would be mailed in, tabulated by area, summarized and the results passed on to the Committee and the public through the media.

5 *Decision* (1 month)
Technical and public preference data would be privided for each viable alternative solution, so that the client and other decision-making organizations would be assisted in discharging their responsibilities and the results communicated to the public.

Who – staff requirements

To carry out this program effectively requires a high level of staff competence and a level of other resources which will ensure that most citizens have a realistic opportunity to learn about the issues and express their preferences on them. To do less is to invite needless trouble.

The staff skills required are demonstrated by a proven capacity to carry out community research, group work and adult education. A master's degree in one of the social or behavioural sciences, followed by at least three years' successful field expreience, is usually the background of the successful community relations worker. The capacity to focus on interpersonal and intergroup processes is critical to the success of these persons.

An interpretive writer is required on a part time basis to prepare material for public use and to coordinate information for the media. Statistical clerks will be obtained as needed to tabulate the responses indicating public preference.

How much – budget estimate

The budget must be based on realistic expectations of the work to be done. However, in a responsive program, it is impossible to predict with assurance, since there is no way of knowing in advance how many citizens will respond, how many study groups will form, how many issues will require what level of response, etc.

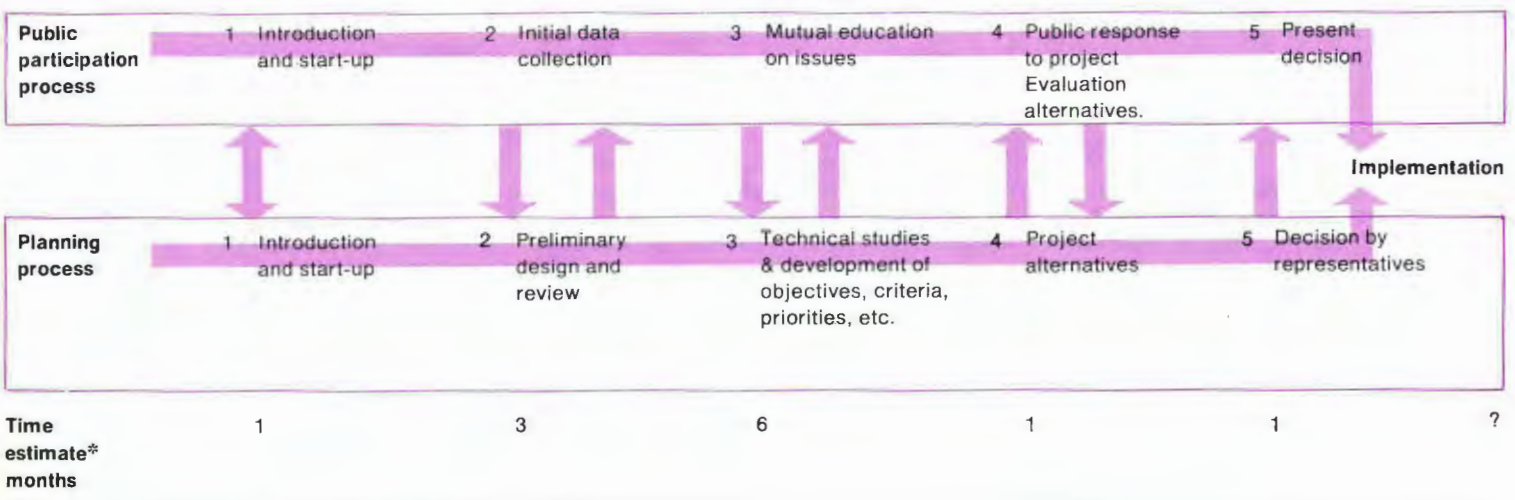
Conclusion

This outline has indicated some elements in the nature, rationale, program staff and budget estimates for a public participation program.

The techniques described here were tried with success; they must be adapted to the specific circumstances of each project.

D.M.Connor

Public participation in the planning process



*Based on a one year planning process

Community Planning Review
Volume 22 number 1

Revue Canadienne d'Urbanisme
Volume 22 numéro 1

"De partisans à partenaires"

Desmond M. Connor BSc, MSc, Phd

Une technique pour l'intégration de la participation des citoyens dans le processus de la planification.

Cet exposé a pour but d'expliquer pourquoi je crois que la participation du citoyen est un des éléments constructifs à l'intérieur du processus global de la planification.

Quoi? – le caractère de la participation

À mon avis, le public participe toujours aux décisions majeures qu'il considère importantes – mais trop souvent, cette participation est trop peu, trop tard et trop négative pour être constructive. Il n'est donc pas loisible aux responsables de la planification de décider s'il doit ou non y avoir participation, mais ils peuvent en influencer le caractère pour qu'elle soit positive.

Selon moi, la participation des citoyens à l'élaboration d'un projet doit être envisagée comme une démarche systématique qui doit faciliter aux citoyens, aux urbanistes, aux représentants élus et aux agences responsables, une prise de conscience collective de leurs expériences, de leurs connaissances, de leurs objectifs, laquelle leur permettra de combiner leurs énergies pour la création d'un plan. Un plan ainsi conçu reflètera fidèlement leur meilleur jugement, et il sera compris et activement supporté par la plupart de ceux qu'il impliquera.

Il y a donc participation lorsque :

* les responsables de la planification tiennent compte des attitudes, des objectifs, des craintes et des suggestions des résidents;
* il est possible aux citoyens de contribuer positivement et avec un minimum d'inconvénients, au tout début et tout au cours du processus; (le mot "citoyens" peut inclure tant les visiteurs que les résidents);
* les citoyens obtiennent des responsables des connaissances plus étendues et plus approfondies, et une meilleure compréhension de leur milieu, de son potentiel et de sa fragilité;
  les citoyens, les groupes d'intérêt et les agences identifient leurs propres positions tout en reconnaissant celles des autres et en travaillant vers des solutions mutuellement satisfaisantes plutôt que de se laisser entraîner dans des situations où certains ou tous sont perdants;
* les rapports entre les responsables de la planification, les politiciens et les autres citoyens sont renforcés de façon à faire disparaître les obstacles dans les communications et qu'un niveau élevé de confiance mutuelle est atteint.

La participation n'est PAS :

* la vente d'une solution pré-conçue en utilisant des techniques de relations publiques;
* la planification à huis clos lorsqu'il est possible de partager l'information;
* la communication à sens unique, e.g. l'urbaniste qui prétend pouvoir établir à leur insu, les besoins des citoyens et qui ne fait que les en informer;
  la confrontation publique entre la "force populaire" et la bureaucratie;
* le contournement des représentants élus, en les empêchant de prendre leurs responsabilités au niveau des décisions.

Pourquoi? – la rationalité de la participation

Plusieurs facteurs militent en faveur d'un engagement dans la participation. Ces raisons peuvent découler de considérations techniques ou de facteurs politiques.

1 Des *données supplémentaires*, importantes pour l'urbaniste, peuvent être fournies par des personnes qui ont souvent des connaissances approfondies des fluctuations dans leur environnement au cours des saisons. Lorsque les dossiers officiels sont trop récents et que la nature du projet ne permet pas la cueillette de données durant toute une année, le rassemblement systématique des connaissances locales peut suppléer aux autres sources de données.

2 L'*expertise technique*, reliée aux éléments-clefs d'un projet, est souvent disponible parmi les résidents du secteur affecté. Leur contribution peut être un apport précieux au succès du projet, tandis que s'ils sont aliénés, ils peuvent concentrer leurs efforts pour bloquer le projet. Un engagement constructif de la part de ces gens représente un outil de survie essentiel au succès du projet.

3 Le *potentiel de créativité* n'est pas le domaine exclusif des experts, lorsqu'il s'agit de percevoir des solutions à un problème. On peut même dire que l'entraînement rigoureux de ces derniers favorise autant le développement chez eux de préjudices bien ancrés que de connaissances approfondies. Les profanes impliqués peuvent souvent percevoir des alternatives qui ont échappé aux experts. Par exemple, un tracé alternatif techniquement réalisable pour la route 417 à Ottawa a été identifié par un groupe de citoyens; plusieurs équipes de spécialistes avaient étudié le problème durant plusieurs années et n'avaient pas identifié cette solution qui était techniquement réalisable et généralement acceptable.

4 Les *données concernant les objectifs*, les échelles de valeurs, les préférences et les priorités, représentent une contribution critique au processus de la planification. Les citoyens affectés sont la seule source valable de ces données. Les tentatives passées pour donner à la population ce que les planificateurs prétendaient être bon pour elle, ou ce qu'ils croyaient qu'elle désirait, ont abouties à une succession de débâcles. De tels désastres laissent intact le problème original malgré des mises de fonds souvent très importantes, et ils laissent aussi un résidu corrosif de mauvaise volonté.

5 Une proportion de plus en plus importante des citoyens insistent pour *s'engager* dans le processus de planification parce qu'ils veulent vivre l'expérience de la création tout autant que son produit. Ils ont souvent un sentiment profond d'appartenance dans leur milieu; ignorer ce phénomène est dangereux.

6 Les *solutions pratiques* aux problèmes du milieu (par rapport aux solutions purement théoriques) nécessitent souvent la transformation du comportement des gens. La facilité avec laquelle on peut réussir cette transformation dépend du soin qu'on apporte à les informer systématiquement, à les intéresser et à les engager de façon à ce qu'ils deviennent convaincus de la nécessité d'un nouveau comportement. Des approches innovatrices face à des comportements traditionnels, équivalent à l'embouteillage de vin nouveau dans de vieilles bouteilles. Cette approche réduit au minimum la nécessité d'une réglementation coercitive, d'une procédure rigide de mise en vigueur et elle empêche la prolifération d'une attitude axée sur les forces de l'ordre.

Comment? – les éléments principaux du programme

Le programme doit être fondé sur la connaissance du secteur, de sa population, de ses institutions, et, comme tout programme compréhensif, il doit être revisé dès que de nouvelles données sont mises en lumière, et au fil des événements, particulièrement du côté technique du processus de planification. (Voir le tableau)
Un programme typique de 12 mois se déroule comme suit:

1 *Phase d'introduction et d'initiation* (1 mois)
Recruter, sélectionner et orienter les animateurs communautaires. Préparer une brochure d'introduction pour distribution aux intéressés.

2 *Cueillette initiale des données* (3 mois)
Les animateurs communiquent avec les organismes et les chefs de file afin de découvrir le caractère particulier de la communauté, les objectifs des citoyens, leurs points de vue sur le projet et sur les questions d'intérêt local, de même qu'une connaissance des sujets importants à étudier pour décision ultérieure.

(*Note* – Si possible, les réunions requises devraient être parrainées par un organisme local. Les membres du comité seraient avisés au sujet de ces réunions et, avec le concours des organismes-parrains, ils pourraient assister en qualité d'observateurs ou de personnes-ressource.)

3 *Éducation mutuelle* (6 mois)

Cette phase débuterait à la suite d'une avant-première organisée par le Comité, et d'une réunion d'information à l'intention des représentants élus et de leurs invités.

Les données fondamentales sur les sujets à étudier et déjà rassemblées par l'équipe de chercheurs, de même que les données sur les diverses alternatives connues seraient résumées et publiées comme supplément de 4 ou 8 pages dans un journal local. L'aide nécessaire doit être garantie aux postes de radio et de télévision afin d'encourager une couverture complète incluant une publicité préliminaire concernant la publication du supplément.

Le supplément indiquerait les objectifs du projet, les données fondamentales concernant la population affectée, l'utilisation actuelle du sol, etc..

Sur la dernière page, on inviterait les lecteurs à :

a. indiquer leurs priorités sur les critères qui devraient servir à déterminer le meilleur usage pour le territoire touché; ces critères auraient été identifiés par les animateurs au cours des assemblées locales.
b. suggérer des solutions alternatives, soit individuellement, soit en travaillant à la rédaction d'une proposition écrite à être présentée par leurs associations locales;
c. leurs noms et leur localité.

On doit prévoir une période d'incubation d'environ deux semaines pour la présentation des réponses individuelles; une période additionnelle de 4 semaines doit être prévue pour les présentations collectives.

Afin de réduire l'achalandage au bureau responsable, une pochette contenant les données fondamentales devrait être distribuée aux groupes intéressés et mise à la disposition du public dans les centres d'information et dans les bibliothèques.

Les réponses au questionnaire doivent être classifiées par secteur, résumées, expédiées à l'équipe qui prépare les plans, revues par le Comité, et disséminées dans le public en utilisant tous les media d'information. Dépendant de la nature des questions soulevées, une discussion constructive des résultats pourrait être entreprise par les groupes intéressés.

4 *Le choix d'une solution* (1 mois)

Lorsque les équipes de chercheurs et de planification auront défini les solutions alternatives techniquement réalisables, cette information doit être traitée et publiée en suivant la procédure indiquée à l'étape numéro 3. Dans ce cas, on doit fournir aux lecteurs un tableau simple où on indiquerait les alternatives et les critères d'évaluation (en indiquant la moyenne du poids qui avait été alloué à chacun par les répondants au premier questionnaire). Ils seraient invités à indiquer l'ordre de leurs préférences parmi les diverses alternatives. (Récemment à Ottawa, plus de 3000 lecteurs complétaient le tableau tandis que 5000 autres se contentaient d'indiquer leur préférence.)

Après une nouvelle période d'incubation d'une durée de deux semaines, les réponses individuelles seraient classifiées par secteurs, résumées, et les résultats seraient mis à la disposition du Comité et du public avec l'aide des média.

5 *Décision* (1 mois)

Les données indiquant les préférences de la population et celles des techniciens doivent être fournies aux autorités compétentes pour qu'elles puissent s'acquitter de leurs responsabilités. Leur décision doit alors être rendue publique.

Qui? — personnel requis

Le niveau de compétence du personnel nécessaire à la réussite d'un programme de ce genre doit être assez élevé. Il faut aussi y investir des fonds suffisants si l'on veut s'assurer que la plupart des citoyens impliqués auront l'opportunité voulue pour prendre connaissance du projet et pour exprimer leurs préférences; un objectif moindre inviterait inutilement les troubles.

On peut juger de la compétence du personnel lorsqu'il a démontré son abilité à entreprendre de la recherche communautaire, du travail de groupe et de l'éducation adulte. Une maîtrise dans une des sciences sociales ou des sciences du comportement, suivie d'une période d'au moins trois ans d'expérience pratique, sont les antécédants habituels d'un animateur communautaire compétent. Son succès dépend de son abilité à stimuler les relations inter-personnelles et inter-groupes. Un journaliste-rédacteur à temps partiel est requis pour préparer la documentation qui sera distribuée à la population et pour coordonner l'information à l'intention de la presse.

Au besoin, on devrait utiliser des spécialistes en informatique pour compiler les réponses relatives aux préférences de la population.

Combien? – estimé budgétaire

Le budget ne peut être fixé qu'en fonction de l'envergure du projet et de la nature des résultats envisagés. Il est à peu près impossible de fixer à l'avance un budget définitif puisqu'on ne peut pas prévoir le nombre de ceux qui répondront au questionnaire, ni le nombre de groupes qui seront motivés à réagir. Les détails nécessaires à la préparation d'un budget ne peuvent être établis qu'à la suite de la pré-enquête pour un projet particulier alors que sont identifiés les besoins en fonction des activités prévues.

Conclusion

Cet exposé sommaire a traité des principaux éléments qui touchent la nature, la rationalité, les programmes et le personnel nécessaire à la réussite d'un projet qui implique la participation des citoyens. Les techniques décrites ont été essayées avec succès; elles doivent être adaptées aux circonstances spécifiques de chaque projet.

La participation du citoyen dans le processus de la planification

Le processus de participation	1	Introduction et lancement	2	Cueillette initiale des données	3	Échange de connaissances sur les questions en cause	4	Réaction aux options proposées et évaluation	5 Decision présente
									Mise en oeuvre
Le processus de planification	1	Introduction et lancement	2	Esquisse préliminaire et révision	3	Études techniques et élaboration des objectifs, des critères, des priorités, etc.	4	Identification des options possibles	5 Décision par les représentants élus
Estimé du temps requis* (en mois)	1		3		6		1		1 ?

* Basé sur un processus d'une durée d'un an

Adaptation de l'anglais par Jacques Ledoux

Community Planning Review
Volume 22 number 1

Revue Canadienne d'Urbanisme
Volume 22 numéro 1

Constructive citizen participation

Case study

"The best way to deal with angry or recaltritant minorities is to open the system further, bringing them in as full partners, permitting them to participate in social goal-setting, rather than attempting to ostracize or isolate them".
(Alvin Toffler *Future Shock p477 paper back)*

Desmond M. Connor BSc, MSc, Phd

Source : *Habitat* (C.M.H.C, Ottawa) *Vol. 15, No. 2, 1972.*

Are there alternatives to a dialectic in which authorities plan, people protest and "law and order" moves in to resolve the differences with riot equipment? Can citizen participation be anything but the rabid new religion described so vividly by Aryeh Cooperstock (*Habitat, vol. 15, No. 3*) from his experiences in the New York slums?

Ottawa's highway 417

One alternative was demonstrated recently in Ottawa in a situation having some parallels with Spadina and other major projects.

The issue was how to link a 4-lane highway from Montreal into downtown Ottawa and at the same time improve transportation in the south-east portion of the city.

The original solution proposed in a 1965 study, and shown subsequently on city maps, used a previously designated transportation corridor through the Alta Vista area. However, well established residential communities had developed close to this park-like strip of land, and a hospital site had been proposed on part of it.

Protest

When construction appeared imminent, a number of residents led by Mrs. Marlène Lebeau formed the Committee for the Survival of Residential Areas. This group, with the aid of Alderman Don Kay, mounted a spirited campaign which bombarded the Minister of Highways (then Mr. Gomme), other politicians and officials with letters and petitions in October-November, 1970. When residents of Blackburn Hamlet felt the route might be shifted close to their community, they created a further wave of letters and another petition.

Political response

On December 8, Mr. Gomme announced a 4-month study to evaluate alternative routes for the highway. Financed by his Department, the study was under the direction of the Ottawa Freeways Technical Advisory Committee (O.F.T.A.C.), which included representatives from the Regional Municipality of Ottawa-Carleton, the City of Ottawa, the township of Gloucester, the National Capital Commission and the Department of Highways (now Transportation and Communication).

Proposals were solicited in January 1971, and in February the committee selected a multi-disciplinary consortium* whose proposal for the study emphasized the positive participation of the public e.g. a two-way information flow, the identification of public attitudes, and provision for public response to alternative solutions.

Getting started

As we began in late March of 1971, there seemed to be many gaps in the relationships between parties whose constructive partnership was essential for the success of the study, e.g. between several citizens' groups, between citizens and some planning officials, between three groups of planning officials, between some politicians and the foregoing and, of course, between most of these and the freshly appointed study group.

An early strategic decision was that if organized citizens' groups had blocked the initial plan and helped to initiate our restudy, the acquiescence and support of these same groups would be an essential ingridient to creating a solution which was both technically sound and politically viable. A canvass of the boundaries of the 55 associations in the greater metropolitain area indicated substantial coverage of the city, especially its south eastern quadrant.

Another early decision was to respond to the expression interests of individuals and groups rather than agressively sell the study and its purposes. We attended many meetings, but always at the request of their local sponsors. We created opportunities for people to participate in the issues, but did not thrust these opportunities at those whose priorities were elsewhere.

We also recognized the difficult role of the elected representatives faced with a welter of technical decisions and often uncertain of the mind of their constituents on each issue. To avoid embarrassing key leaders, we followed a sequence of always sharing new developments, first with O.F.T.A.C, then with elected representatives followed by mass media, community association leaders, and local community groups at their request.

We noted the generally negative phrasing of most statements concerning transportation and 417 specifically. We decided to seek positive statements to fill the planning vacuum created when people tell their officials what they don't want, but do not specify what they *do* want.

At the outset, we sought to know leaders of local community associations and the executive of the Federation of Citizens' Associations as a basis for building a foundation of credibility and trust. In the process, we let them see our commitments to public participation and the fact that we had no preconceived or bootleg solutions to the issues involved. By following up on letters to the editor and letters to the Minister of Highways, we reached many interested individuals and so widened the circle of acquaintanceship. The former editor of a suburban weekly newspaper was also very helpful in orienting us to people and issues.

Community goals and transportation

During the first part of the study we attended a number of meetings called by community groups. After a brief outline of the study, we listened to their statements and reactions, which were usually negative and hostile to roads, planners and many other issues. "We hear you saying you don't like many things, but tell us what you do like", we would interject. "We know now what you don't want, but until you tell us what you *do* want, we're in a planning vacuum !"

Each person was then asked to list anonymously on a piece of paper his or her personal goals for living in this community. ("Why did you move here? What would you miss if you had to live downtown or on the other side of the city?"). Many were reluctant, but most did so and were next invited to share some of these ideas with people sitting near them in groups of 4-6. During this conversation the atmosphere of the meeting usually became noticeably warmer.

Groups were then asked to report some of the shared goals reviewed in their group. As these goals were written up on a blackboard or chart, the implications of each one for transportation was solicited from the participants. ("If rural atmosphere is an important goal you seek to attain by living here, what kind of a transportation system does this imply?" "One which minimizes the loss of open space, or one which minimizes noise and air pollution, etc.").

* M.M. Dillon Ltd. (*engineering and transportation*); D.M. Connor Development Services Ltd. (*public participation and sociology*); Paterson Planning and Research Ltd. (*economics and planning*); D.W. Graham and Associates (*landscape architecture*); and Dr. G.J. Thiessen (*accoustics research*).

The results of this review, together with tabulations from the original individual lists, helped establish evaluative criteria against which to judge the technical solutions developed later. Similar meetings were held with members of the planning departments of each municipal government involved, i.e. City of Ottawa, Township of Gloucester and the Regional Municipality of Ottawa-Carleton.

Information exchange

Initially over 2,000 copies of an introductory brochure were distributed in French and English through meetings and mailings. After 6 weeks of preparatory work, extensive information kits were sent to some 200 identified community leaders and other interested persons. Through text, maps and tables, information on present and projected land use, population and employment were provided, together with present peak traffic loads and some alternative corridors for future routes. Readers were invited to review these data and develop proposals concerning routes, uses to be made of each and the likely effects of their proposal. A further 300 of these packages were distributed through meetings, mailings, and in response to a newspaper advertisement.

Eight community groups prepared proposals which ranged from two to 20 pages despite the limited time available, the absence of some important information and the inroads of the holiday period. One of these groups represented the combined concerns of all the Comnunity Associations, and another the views of six adjacent to the focus of activity.

Many of the suggestions focussed on alternatives already identified by the study groups, others proposed solutions beyond the project's terms of reference, e.g. an Ottawa-Hull ring road. Several, however, were new conceptions. One of these satisfied the technical requirements of the transportation forecasts and became one of the alternatives placed before the public. It won substantial support from planners, public and politicians during the next phase of the study.

Public response

After three and a half months, technical studies of traffic patterns, future transportation needs, land use, noise levels and other matters were well advanced, so that five technically sound alternative solutions could be placed before the public to test their reactions. The alternatives ranged from the initially proposed downtown freeway through a variation on it to a link with the main east-west Queensway and two bypass solutions – one inside Ottawa's greenbelt (the citizens' group proposal) and one beyond it. The last three included provision of a depressed busway through the Alta Vista corridor.

A multi-media information campaign was launched to inform and interest as many persons as possible in defining their preference and declaring these through a mailed ballot. Community groups, news coverage by press, radio and television, paid advertisements in the daily papers and spot announcements on radio, all contributed to an intensive 10-day prelude to the July 20 "Decision Day".

A special one-hour CBC public affairs program was screened at 7 p.m. that evening. Interviews with leaders of citizens' groups, scenes from Toronto and Los Angeles, a panel discussion with the Study Group and film of the routes taken from a helicopter, were the ingredients which host Patrick Watson knitted together into a thorough review of the issues and the opportunities.

The mail-in ballot printed in all three daily newspapers on July 20 provided citizens with an opportunity to either simply declare their preferences amongst the five alternative solutions or to work through a complex decision-making process involving the 7 evaluative criteria developed by the Study Group in co-operation with citizens' groups.

During the next four days, 8,600 responses were received, tabulated by 8 areas to show citizens' preferences for the five alternatives. The auto-oriented freeway solutions were soundly rejected. The bypass alternatives received strong support, except for uncertainty concerning their routing at the city's west end – an investigation beyond the consortium's terms of reference. The most chosen solution across the city was the so-called Alternative C – a link to the Queensway through greenbelt land, together with a depressed busway through the Alta Vista corridor to facilitate local transportation.

Decision

On July 28, a special meeting of the Council of the Regional Municipality of Ottawa-Carleton voted 19-4 to recommend Scheme C to the Department of Transportation and Communication for implementation.

This decision represents considerably more than 8,600 ballots which are simply the most recent and visible outcropping of more than four months of intensive dialogue between people, politicians and planners.

Less than three months later (October 12), the Ontario Department of Transportation and Communication announced its acceptance of the recommended Plan C. A front page newspaper story trumpeted : "People power has won!" and wondered if a similar approach might now be taken to the southerly Highway 416.

Results

One effect of the public participation side of this study has been to increase both the quantity and the quality of communication between citizens, their elected representatives and planners. This reverses the frequent tendency for these three to pursue divergent paths until a crisis occurs; stimulating the normal political process seems to be a bonus of this study.

A preliminary analysis of the mailed ballots shows that the preferences expressed by the 3,000 who worked their way through the complex weighting and rating process are very similar to, if not the same as, those of the 5,000 who simply stated their preferences without working through the reasons for them. This upsets some customary assumptions about the power of logic and the tastes of the intelligentsia.

The public as planners

I believe that the public always participates in major public policy decisions. But if constructive opportunities are not evident early enough, citizens often find their only avenue is to protest. Their contribution to planning and acting for a better society is thus limited to "too little, too late" – and too negative to be fruitful.

Planners and politicians no longer have a choice as to whether or not to involve the public in major issues – they only have a choice between whether they will create opportunities for sufficient, early and positive public participation or will suffer the consequences of neglecting the public.

Surely there are now enough monuments across Canada to the costs of failing to provide appropriate means for citizen participation in public policy decisions. For example, the Columbia River controversy in British Columbia, Indian rights issues in Alberta and Saskatchewan, the South Indian Lake upset in Manitoba and, of course, Spadina.

By contrast, consider this Ottawa highway example or a related case in the Maritimes. In the Saint John River basin in New Brunswich, a 2½ year technical study of water quality management is now under way. It includes a public participation program through which citizens of the area will have opportunities to contribute their ideas, learn those of others and, jointly with engineers, develop solutions for major pollution problems along a most historic salmon river.

This kind of public participation can help us to shape the future of our cities and communities responsively to our shared needs and goals, instead of being exploited by vested interests, pushed by vociferous minorities or tailored to fit by well-meaning but distant planners.

Community Planning Review
Volume 22 number 1

Revue Canadienne d'Urbanisme
Volume 22 numéro 1

Une approche constructive à la participation du citoyen

Cas-type

"La meilleure façon de traiter les minorités irritées ou récalcitrantes est d'ouvrir davantage le système, en les rendant partenaires à part entière et en leur permettant de participer au choix des objectifs sociaux plutôt que d'essayer de les ostraciser ou de les isoler."
(Alvin Toffler *'Future shock' p 477*)

Desmond M. Connor B Bc. M Sc. Ph d

Existe-t-il des alternatives à la dialectique où les autorités planifient, le peuple proteste et les forces de l'ordre sont appelées à résoudre les conflits à l'aide d'équipement anti-émeute? La participation du citoyen peut-elle être autre chose que la nouvelle religion si bien décrite par Aryeh Coperstock (*Habitat, Vol. 15, No. 3*) à la suite de ses travaux dans les secteurs de taudis de New York?

La route 417 à Ottawa

Récemment, Ottawa a été témoin d'une solution alternative dans une situation semblable à celle de l'autoroute Spadina et à celle d'autres projets majeurs. Il fallait trouver moyen de relier l'autoroute en provenance de Montréal avec le centre-ville tout en améliorant la circulation dans le secteur sud-est de la ville d'Ottawa.

La solution originale proposée à la suite d'une étude complétée en 1965, et indiquée par la suite sur les cartes de la ville, prévoyait un tracé à travers le corridor réservé aux voies de communication dans le secteur Alta Vista. Toutefois, plusieurs secteurs résidentiels furent établis depuis en bordure de cette bande de terrain qui offrait les caractéristiques d'un parc, et on y avait proposé un emplacement pour un hôpital.

Protestation

Lorsque le début de la construction a paru imminent, un groupe de résidents, sous la direction de Mme Marlène Lebeau, ont formé "Le Comité pour la survivance des secteurs résidentiels". Ce groupe, avec l'aide du Conseiller Municipal Don Kay, s'engagea avec ardeur dans une campagne pour bombarder le Ministre de la Voirie (alors M. Gomme), d'autres politiciens et officiers gouvernementaux, en leur adressant des lettres et des pétitions durant les mois d'octobre et novembre 1970. Lorsque les résidents de Blackburn Hamlet crûrent à la possibilité d'un déplacement du tracé vers leur voisinage, ils furent à l'origine d'une nouvelle vague de lettres et d'une nouvelle pétition.

La réaction politique

Le 8 décembre, M. Gomme annonçait une étude d'une durée de quatre mois pour évaluer des tracés alternatifs pour cette route. L'étude fut financée par son Ministère et placée sous la direction du "Ottawa Freeways Advisory Committee" (O.F.T.A.C) qui comptait parmi ses membres, des représentants de la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, de la ville d'Ottawa, du canton de Gloucester, de la Commission de la Capitale Nationale et du Ministère de la Voirie (aujourd'hui le Ministère des Transports et Communications).

Un appel d'offre fut lancé en janvier 1971, et en février, le comité choisissait une équipe multidisciplinaire dont le mandat soulignait la nécessité d'une participation positive des citoyens, i.e. un échange d'information, l'identification des attitudes de la population et la consultation pour faire établir les préférences parmi les options possibles.

Le début

Au tout début, à la fin de mars 1971, il semblait y avoir plusieurs écarts dans les rapports entre les diverses parties en cause, i.e. entre les divers groupes de citoyens, entre les citoyens et quelques-uns des responsables de la planification, entre trois différents groupes de planificateurs, entre certains politiciens et tous les autres, et, évidemment, entre les diverses parties énumérées et le Comité qu'on venait de nommer.

Vu que les groupes de citoyens avaient bloqué le projet original et qu'ils étaient à l'origine de la nouvelle étude que nous entreprenions, leur aide et leur appui étaient absolument essentiels dans l'élaboration d'une solution qui serait techniquement réalisable et politiquement acceptable. Une enquête afin d'établir les frontières à l'intérieur desquelles oeuvraient les 55 associations du secteur métropolitain, révélait une excellente distribution à travers la ville et en particulier, dans le secteur sud-est.

Il fut aussi décidé dès le début de réagir en fonction des intérêts déclarés des individus et des groupes, plutôt que de tenter par des méthodes agressives de leur vendre l'étude et ses objectifs. Nous avons assisté à plusieurs réunions, mais toujours à l'invitation des organisateurs locaux. Nous avons fourni des occasions pour permettre aux gens de participer à l'étude des divers aspects de la question, mais nous nous sommes abstenus de forcer cette participation chez ceux dont les priorités touchaient d'autres secteurs d'intérêt.

Nous avons aussi reconnu la tâche difficile à laquelle doivent faire face les représentants élus qui doivent prendre une foule de décisions techniques et qui ne sont pas toujours certains de l'opinion de leurs électeurs sur chacune des questions. Pour éviter d'embarrasser les principaux dirigeants, nous avons toujours communiqué les nouveaux développements selon une séquence pré-établie : d'abord, l'O.F.T.A.C, ensuite, les représentants élus, et enfin, les média d'information, les dirigeants d'associations communautaires, et les groupes de citoyens qui en avaient fait la demande.

Source: *Habitat Vol. 15 No 2* publié par la S.C.H.L.

Nous avions noté le caractère habituellement négatif des communiqués concernant les moyens de transport et la route 417 en particulier. Nous avons donc décidé d'encourager la rédaction de communiqués positifs afin de remplir le vide qui résulte lorsque les gens disent à leurs administrateurs ce qu'ils ne veulent pas, sans toutefois spécifier ce qu'ils veulent.

Dès le début, nous avons tenté de connaître les dirigeants des associations communautaires et les membres du Comité Exécutif de la Fédération des Associations de Citoyens afin d'établir une base solide pour que nos relations se développent dans un climat de crédibilité et de confiance mutuelle. En cours de route, nous leur avons fait connaître notre engagement vis-à-vis la participation des citoyens, de même que le fait que nous n'avions aucune solution pré-conçue sur la question en jeu. En faisant suite aux lettres adressées aux rédacteurs de journaux et à celles adressées au Ministre de la Voirie, nous avons communiqué avec plusieurs des individus intéressés et nous avons, de ce fait, élargi le cercle de nos connaissances. L'ancien rédacteur d'un hebdo de banlieue nous a aussi aidé à rencontrer des gens et à identifier les questions à traiter.

Les objectifs communautaires et le transport

Au cours de la première étape de l'étude, nous avons assisté à plusieurs réunions convoquées par des groupes de citoyens. Après leur avoir donné un bref aperçu de l'étude, nous écoutions leurs commentaires et observions leurs réactions; ils démontraient habituellement une hostilité à l'égard des urbanistes, des projets de routes et de la plupart des sujets à l'étude; leurs réactions étaient négatives. Notre approche était alors d'interjecter : "Nous vous écoutons parler des choses que vous n'aimez pas, mais dites-nous ce que vous aimeriez; tant que vous ne nous direz pas ce que vous voulez, nous devrons planifier à l'aveuglette!" Nous demandions alors à chaque personne de faire la liste de ses objectifs personnels à l'intérieur de la collectivité; les listes n'étaient pas signées. (Pourquoi avez-vous déménagé ici? Qu'est-ce qu'il vous manquerait si vous déménagiez dans le centre ou à l'autre bout de la ville?) Plusieurs hésitaient à répondre mais la plupart le faisait; ils étaient ensuite invités à discuter des points soulevés, en groupes de 4 à 6. Durant cette discussion, l'atmosphère de la réunion devenait habituellement remarquable plus chaleureuse.

On demandait alors aux groupes de faire rapport au sujet des objectifs généralement partagés à l'intérieur de chaque groupe. Au fur et à mesure

que ces objectifs étaient inscrits au tableau, nous demandions à chacun d'identifier les implications de chaque objectif au niveau du transport. ("Si vous habitez ici à cause de l'atmosphère de campagne, quelle sorte de réseau de transport cet objectif implique-t-il?" – "Un qui minimise la perte d'espace vert, ou qui minimise le bruit et la pollution de l'air etc.?)

Les résultats de cette analyse et la compilation des listes des objectifs de chacun, ont servi à établir les critères d'évaluation qui seraient utilisés pour juger les solutions alternatives techniquement réalisables, lesquelles seraient développées par la suite. D'autres réunions furent tenues avec les services d'urbanisme des diverses municipalités, soit la ville d'Ottawa, le canton de Gloucester, et la municipalité régionale d'Ottawa-Carleton.

Échange d'information

Plus de 2000 exemplaires d'une brochure d'introduction furent distribués, en français et en anglais, lors des diverses réunions et à travers la poste. Après six semaines de préparation, un dossier compréhensif fut distribué aux quelques 200 dirigeants des groupes identifiés et aux autres personnes intéressées. À l'aide d'explications écrites, de cartes et de tableaux, ce dossier faisait état de l'utilisation actuelle du sol, des densités de population, des trajets habitation-lieu de travail, de la densité de la circulation aux heures de pointe ainsi que des tracés alternatifs pour les futures routes. Les lecteurs furent invités à étudier ces données, à concevoir d'autres tracés de routes et à évaluer les conséquences de leurs propositions. 30C copies du même dossier furent distribuées à l'occasion de diverses réunions et en réponse à une offre en ce sens, publiée dans les journaux. Huit organismes communautaires ont présenté des propositions, d'une longueur de 2 à 20 pages, malgré l'échéancier serré, l'absence de données importantes et les contraintes inhérentes à la période des vacances. Un de ces groupes représentait les intérêts de toutes les associations communautaires, et un autre, les opinions de six des groupes localisés au coeur même du projet.

Plusieurs des suggestions touchaient les alternatives déjà identifiées par les groupes d'étude et d'autres touchaient des secteurs qui dépassaient les termes de référence de l'étude, e.g. une route de ceinture Ottawa-Hull. Plusieurs, toutefois, étaient de nouvelles conceptions. Une parmi celles-ci était techniquement acceptable, tenant compte des projections, et elle se retrouva parmi les options offertes au public. Elle devait rallier le soutien des urbanistes, des politiciens et du grand public au cours de l'étape suivante.

La réaction de la population

Après trois mois et demi, les études techniques sur la distribution et l'intensité de la circulation, les besoins futurs en matière de transport, l'utilisation du sol, le niveau de bruit, et les autres aspects étaient assez avancés pour qu'on puisse présenter au public cinq solutions alternatives techniquement réalisables, et ce, dans le but de connaître sa réaction. Les alternatives variaient entre la proposition originale prévoyant l'autoroute au centre-ville, une variation de cette dernière prévoyant un raccordement avec le Queensway est-ouest, et deux solutions de contournement dont une à travers la ceinture verte (la proposition du groupe de citoyens) et l'autre à l'extérieur de la ceinture. Les trois dernières options prévoyaient une voie surbaissée à travers le corridor Alta Vista pour les autobus. Une campagne d'information utilisant tous les media afin d'informer et d'intéresser autant de citoyens que possible, fut entreprise dans l'espoir qu'un grand nombre de bulletins indiquant les préférences, soit retourné. Les organismes de citoyens, les bulletins de nouvelles publiés par la presse, la radio et la télévision, les annonces payées dans les quotidiens et les petites annonces à la radio ont tous contribué durant la période de 10 jours qui précédait le "Jour-Décision", à mettre la question en lumière.

Un programme d'une heure, télévisé par Radio-Canada avait été cédulé pour le soir du vote (20 juillet). L'animateur Patrick Watson avait organisé des entrevues avec les dirigeants des groupes de citoyens, une revue de scènes appropriées filmées à Toronto et Los Angeles, un panel avec le groupe chargé de l'étude et des films illustrant chacun des tracés possibles; le tout permettait une vue d'ensemble sur tous les aspects de la question et sur les options possibles.

Le bulletin de vote publié dans les trois quotidiens le 20 juillet, fournissait aux citoyens l'opportunité soit de simplement déclarer leur choix parmi les 5 options, soit de pondérer leur choix en passant par un processus complexe basé sur les 7 critères d'évaluation qui avaient été identifiés par le groupe chargé de l'étude avec l'aide des organismes de citoyens. Au cours des quatre journées suivantes, 8,600 bulletins furent reçus et compilés pour 8 différents secteurs, afin d'établir les préférences des citoyens parmi les 5 alternatives. Les options d'autoroute qui donnaient priorité à l'automobile furent toutes rejetées. Les solutions fondées sur un contournement reçurent beaucoup d'appui, compte tenu de l'incertitude concernant le tracé exact à l'extrémité ouest de la ville (une étude qui dépassait le mandat du consortium).

La solution la plus populaire était l'alternative "C", soit un raccordement avec le Queensway en passant à travers la ceinture verte, avec une voie surbaissée pour les autobus à travers le corridor Alta Vista, pour faciliter la circulation locale.

La décision

Le 28 juillet, à l'occasion d'une réunion spéciale du Conseil de la Municipalité Régionale d'Ottawa-Carleton, une résolution recommandant l'option "C" fut adoptée par un vote de 19 à 4 et transmise au Ministère des Transports et Communications. Cette décision représente beaucoup plus que 8,600 bulletins de vote, lesquels n'étaient que le résultat tangible d'un dialogue intensif entre citoyens, politiciens et urbanistes durant une période de quatre mois.

Moins de trois mois plus tard (12 octobre), le Ministère des Transports et Communications de l'Ontario annonçait sa décision d'accepter l'option recommandée. En première page d'un des journaux, on lisait en manchette : "Le pouvoir du Peuple a vaincu", et on se demandait si une approche semblable ne devrait pas être tentée pour le tracé de la route 416 vers le sud.

Résultats

Une des conséquences de l'aspect 'participation des citoyens' de cette étude, a été l'amélioration quantitative et qualitative dans les communications entre les citoyens, leurs représentants élus et les urbanistes. Ceci est à l'opposé de la situation habituelle alors que chacun poursuit un objectif différent et qu'il n'y a rencontre qu'au moment d'une crise; la stimulation du processus politique semble avoir été un boni supplémentaire accompli par l'étude.

Une analyse préliminaire des bulletins des quelques 3000 qui ont complété la grille complexe pour les aider à pondérer leur décision, indique que les réponses étaient à peu près identiques à celles des 5000 qui se sont contentés d'exprimer leur choix. Ce phénomène semble porter atteinte aux suppositions habituelles concernant le pouvoir de la logique et des goûts des "gens intelligents".

La population et les urbanistes

Je crois que la population participe toujours aux décisions politiques qu'elle juge importantes; mais si on ne lui fournit pas l'occasion très tôt de participer de façon constructive, il ne lui reste aucune autre alternative que de protester. Dans ce cas, la contribution des citoyens demeure "trop petite, trop tard", et trop négative pour être constructive.

Les responsables de la planification et les politiciens n'ont plus le choix de décider si la populations doit ou non être impliquée dans la résolution des questions majeures; ils doivent, soit créer les opportunités, ou subir les conséquences qui en découlent lorsqu'ils négligent le peuple.

Une quantité suffisante d'exemples peuvent être identifiés à travers le Canada pour illustrer les conséquences fâcheuses et coûteuses lorsqu'on a négligé de fournir des moyens appropriés au citoyen pour lui permettre de participer aux décisions majeures; par exemple, la controverse entourant le projet de la rivière Columbia en Colombie Britannique, les droits des Indiens en Alberta et en Saskatchewan, le problème du lac "South Indian", au Manitoba, et, évidemment, Spadina.

Par contraste, examinez ce cas d'autoroute à Ottawa ou un autre cas dans les maritimes. Une étude de 2½ ans a été entreprise sur la question du contrôle de la qualité de l'eau dans le bassin de la rivière St-Jean au Nouveau Brunswick. L'étude prévoit un programme pour la participation des citoyens de façon à leur donner l'opportunité d'exprimer leurs idées, de connaître celles des autres, et, avec le concours des ingénieurs, de développer des solutions au problème de pollution le long de cette historique rivière à saumon.

Cette sorte de participation populaire peut nous aider à façonner notre avenir en fonction de nos besoins et de nos aspirations, plutôt que de se voir exploités par des intérêts vestis, bousculés par des minorités bruyantes ou dirigés selon les goûts de planificateurs bien pensants mais trop peu conscients de nos valeurs.

Community Planning Review
Volume 22 number 1

Revue Canadienne d'Urbanisme
Volume 22 numéro 1

Housing for low income groups

Views on issues

Dr Adepoju Onibokun*

Some realities and misconceptions

It is not an exaggerated assertion that Canada has accepted and pursued the policy of providing "adequate" housing for all her citizens.
The series of Housing Acts passed since World War 2, the administrative reorganizations that have taken place within the last three decades, the improving performance of the institutions that have been created to deal with the problems of housing at several administrative and political levels, and the substantial public finance now pumped into the housing field, are evidence of Canada's deep concern for the shelter problems of Canadians. As evident in the following excerpt from the 1969 C.M.H.C Annual Report, tremendous achievements have been made especially within the past two decades:
In terms of the quality of the housing inventory, it is reasonably certain the next census will show that there has been a significant decline in the number of dwellings judged to be in need of major repair, from 254,000 units at the beginning of the decade to probably fewer than 150,000 dwellings now. Certainly the number of dwellings lacking modern plumbing facilities such as bath or shower, now regarded as standard equipment, declined by close to 50 percent in less than a decade from 891,000 to 442,000 dwellings, and, over-lapping with these figures, the number of dwellings without flush toilets declined from 670,000 to 324,000.

In terms of that kind of overcrowding which can be measured by the number of households averaging more than 1.5 persons per room, the incidence was down from 215,000 to less than 140,000 households or from 4.7 to 2.5 percent of the total between 1961 and 1969.
At the same time, the number of lodging families declined from 235,000 to an estimated 150,000 between 1961 and 1969 or from 5.7 to 3.1 percent of all families.
However, despite the fact that several Acts were passed, several innovations introduced, administrative reorganizations effected and public concern widely generated, the housing needs of the low income people in Canada still remain an elusive goal. And in province after province, it is the low income people who are bearing the brunt of the Canadian housing problems. Their housing needs are far from being satisfied.

A pertinent question thus arises: why are the housing needs of these people not yet satisfied?

This is obviously a heavily loaded question since a multitude of interrelated reasons, tangible and intangible, are usually responsible for a complex problem like housing.
Housing, by its nature, cannot be classified into a single class of problems: it is a social problem, it is an economic problem; it can be classified as a political problem; and it is also a cultural problem. It is, therefore, neither realistic nor desirable to attempt to characterize, especially within the framework of a paper, all the reasons why the housing needs of the low income people in Canada have not been satisfied. This paper will only attempt to characterize, identify and discuss, a few of the salient reasons that I consider to be hindering the satisfaction of the housing needs of the low income groups in Canada. More specifically, the emphasis of the paper will be on five reasons which can be attributed mainly to the misconceptions and the realities of the social, political and economic structure of Canadian society.

1 Constitutional entanglements

As indicated by the series of Acts passed since the early part of this century, the governments of Canada have recognized that there is a substantial portion of the Canadian population who cannot procure, or compete effectively for, adequate accommodation in the open housing market. Moreover, the governments have accepted the necessity for public intervention, directly or indirectly, in the provision of housing for these underprivileged people. A brief review of the Canadian housing legislative record will drive home the point.

Canadian housing legislation dates back to 1913 when the Province of Ontario passed the first recorded legislation in Canada accepting the housing needs of the poor as a social problem which government, "as representing the whole people, should and will" solve.

In the same spirit the Federal Government passed its first housing legislation in 1919 – for the purpose of creating "better housing conditions for the industrial population of our industrial cities." The Dominion Housing Act (D.H.A) and the National Housing Act. (N.H.A) passed in 1935 and 1938 respectively were further steps in the realization on the part of the Canadian government of the plight of low-income people. The 1935 Act accepted the principle that government involvement in the provision of housing for the poor was inevitable. As contained in the recommendation of the Special Committee of the House of Commons on Housing (1935), "... the formation, institution and pursuit of a policy of adequate housing should be accepted as a social responsibility. (Because) there is no apparent prospect of the low-rental housing need being met through unaided private enterprise building for profit."

The N.H.A of 1938, on the other hand, actually moved Canada firmly into the area of low-rental housing schemes for the first time. The principle on which the Act was based was that:
...the task of providing adequate housing accommodation at rentals within the capacity of low income groups to pay, is in its aspects of public health, morals and minimum living conditions, primarily a responsibility of the provinces and municipalities; and whereas nevertheless, it is in the national interest that a limited experiment in low-rental housing should be undertaken now... providing a basis of experience on which the provinces and municipalities may follow sound and proven policies in the future...

The N.H.A of 1944 and the subsequent amendments to the N.H.A in 1945, 1949, 1954 and 1964 stressed similar themes: provision of housing for homeowners, encouragement of low-rental housing for families of the low income groups (through direct building of public housing by the governments or by non-profit institutions in co-operation with the three levels of government), promotion of joint programs of urban renewal and provision of funds for research on housing and urban development.
As summarized by Albert Rose, with the passage of the N.H.A in 1964 which is the culmination of the series of post World War 1 Housing Acts:
The whole question of whether slum or blighted areas were to be cleared and the accompanying social questions of whether low-income persons and families in our country were to be offered decent and adequate housing at a price they could afford, these and numerous related social questions were put squarely in the lap of the provincial governments.

As the reader can note from Albert Rose's statement quoted above, whatever may be the

housing legislative record of the Federal Government and however impressive the contents and the goals of National Housing Act may be, the actual decisions of whether to translate the Act into action, or whether Canada will progress or retrogress in her desired aim of satisfying the housing needs of Canadians depends mainly on the provincial governments. In practice the performance of the provincial governments is the barometer by which we can measure the success of Canada in the realm of housing need satisfaction of the low income people.

The institutional arrangements for solving the problems of housing can be likened to an archaic edifice serving no one and yet glorified and cherished by everyone. Section 92 of the British North America Act (1867) assigned to the Provinces the constitutional responsibility for the provision of housing to Canadians. In the light of today's housing problems what this means is that the Federal Government has the money but not the power, and constitutionally not the problem; the provincial governments have the power but not the necessary money; and the municipalities face the housing problems but they have neither the money nor the power.

According to the British North America Act, except during an emergency period, Federal Acts regarding housing cannot operate in any province until such province passes "enabling legislation"; which means that Federal-Provincial co-operation is the foundation on which the Canadian housing policy is based. Such co-operation is not always forthcoming. Evidence abounds proving that Federal-Provincial clash of interests over jurisdictional rights has contributed immensely to the housing problems of the poor. Saskatchewan and Alberta refused to pass enabling acts in 1919; Ontario and three other provinces did not respond favourably to the 1938 N.H.A; the 1949, 1954, 1964 N.H.A received a similar dampening and lukewarm reception from some provinces.

As the reader can see from Table 1, until 1965 none of the provinces took seriously the provisions of Section 35D of the N.H.A whereby a province can get loans from the federal government through the C.M.H.C for the construction of public housing projects. Until 1964 only Ontario translated this Act into action. Alberta and Manitoba did not respond to the Act until 1969; Quebec, New Brunswick and Saskatchewan responded in 1968 (the latter, as one can see from the table, was a token response); Newfoundland and Nova Scotia responded in 1967 and the remaining two provinces – British Columbia and Prince Edward Island – have not taken advantage of this part of the N.H.A. The provisions of Section 35A of the N.H.A (Federal-Provincial Rental Housing) received similar unenthusiastic response from most of the provinces (see Table 2). It is very valid to claim that until recently housing for the low income people was at the bottom of the ladder of priority in most provinces.

In any respect, the series of Acts passed in the 1940's and 1950's "were nothing more than palliative pronouncements backed by no particular government conviction and real support." What seems to be one of the implicit assumptions of Canadian housing legislation is that the passage of Acts is a sufficient catalyst to action. On the contrary, the proven fact is that housing Acts mean nothing until they are translated into housing, *per se*. Canada is bogged down by constitutional entanglements and these, inevitably, have been a great impediment to effective translation of her apparently impressive housing Acts into action. Many housing scholars have reiterated this point. It is for this and similar ironies that the critics of the Federal-Provincial housing relations (e.g, Hellyer's Task Force on Housing and Urban Development, Rose, Gillies, Levin, and Crawford) have been levying a welter of charges against the Canadian governments, accusing them of "buck-passing" and of having no real "housing policy" other than "pronouncements, newspaper articles, press releases and other indications of concern and potential action."

These charges of "insufficient" performance and "superficial" achievements are very well substantiated by the actual performance of the government in the realm of housing for the low income group. Between 1950 and 1964 the proportion of total investment in residential building devoted to public housing was less than one per cent per annum. Today, public housing units still form a small fraction of the total housing started in each of the provinces. A brief reference to Tables 1 and 3 will drive home these points to the reader. Between 1964 and 1969 public housing starts as a proportion of total dwelling starts in each province ranges between one-tenth of a per cent in Prince Edward Island to 6.9 per cent in Ontario (Table 3). In Nova Scotia, Manitoba, Saskatchewan and Alberta, public housing starts was less than one per cent (.67, .18, .55, and .39 per cent respectively) of the total dwelling starts in that period in each province. Besides Ontario where the annual completion of public housing has steadily been increasing in proportion and magnitude since 1965, all the provinces have been totering in their pursuit of public housing idea; their performance has been very sporadic and unimpressive.

Even when we add together *all* the dwelling units provided under *all* the programs/schemes – Loans for Public Housing, Section 35D N.H.A; Loans to Non-Profit Corporations, Section 16A N.H.A; Loans to Limited Dividend Companies, Section 16 N.H.A; Federal-Provincial Housing Projects, Section 35A N.H.A; and Loans for Low Rental Projects (Section 16 N.H.A, 1969) – available under the N.H.A to cater for the housing problems/needs of the low income people in Canada, the output is also not very impressive in each of the provinces (see Table 4). In 1969, for example, none of the provinces had as much as 20 percent of its total housing starts under all these N.H.A government-aided schemes. Quebec had 19.5 percent (8,481 units) followed by Nova Scotia 15 percent (1,028 units); Ontario 13.5 percent (11,008 units); New Brunswick 10.6 percent (387 units); Saskatchewan 7.2 percent (389 units);

Table 1

Public Housing (Section 35D N.H.A) starts *by Province*
1964-1969

	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1964-1969
Newfoundland	—	—	—	160	—	32	**192**
P.E.I.	—	—	—	—	—	—	**0**
Nova Scotia	—	—	—	44	68	52	**164**
New Brunswick	—	—	—	—	280	384	**665**
Quebec	—	—	—	—	285	4118	**4403**
Ontario	—	1318	3283	6787	7182	9651	**28406**
Manitoba	—	—	—	—	—	76	**76**
Saskatchewan	—	—	—	—	22	—	**22**
Alberta	—	—	—	—	—	342	**342**
British Columbia	—	—	—	—	—	—	**0**
Canada	—	1318	3283	7278	7805	14606	**34270**

Source :
C.M.H.C *Canadian Housing Statistics* 1964-1969 issues

Alberta 6.9 percent (1,566 units); British Columbia 6.4 percent (2,023 units); and Newfoundland 4.1 percent (102 units) in that order – (refer to Table 4).

An examination of the annual housing units completed since 1964 (see Tables 3 and 4) in each of the provinces under all N.H.A government-aided housing programs show the slow and unencouraging pace at which the provinces translate N.H.A into action. If there is anything that is lacking in Canada in regard to housing problems, it is definately not Acts; it is the will to translate the available Acts into action. While the provinces are jealously guarding their age-old constitutional rights, the Federal government has not made any bold attempt to alleviate the constitutional tangle, and the "buck-passing" goes on, to the detriment of those in need of better housing.

2 Cumbersome Administration

Besides the constitutional entanglements, a cumbersome administrative structure within which housing legislations are implemented appears to contribute significantly to the unprogressive and unimpressive achievements. Red tape, jealousies, complex requirements and lack of encouragement have prevented most of the Acts passed to alleviate the housing problems of the poor, from achieving much.

The picture of the administrative impediment is well painted by Goodhead: "The crux of the problem is too many governments, too many authorities, too many committees, too many restrictions, too many approvals, too many plans, too many methods and too many chiefs. The result is "muddle, duplication of efforts, working at cross purposes – and failure."

The lengthy and complicated procedure for the approval of plans for public housing is a case in point. Usually more than two years elapse between the initiation of the idea of public housing and its actual erection in the municipality concerned. There are over fifty intermediate steps. Similar cumbersome steps involved in making use of some of the provisions of the National Housing Acts are sufficient to discourage developers, private institutions or municipalities.

For example, the N.H.A has several provisions where non-profit institutions – churches, foundations, fraternal organizations, etc, – can procure up to 90 percent as loans, for the cost of housing for low income groups. The initiative, however, is left alone to these institutions and private bodies. Hitherto, this aspect of the N.H.A has not achieved much (see Tables 3 and 4). The mere passing of Acts is not sufficient to induce private initiative, especially with regard to housing for the low income people where there is no assured economic gains to generate the strong willingness necessary in order to endure the cumbersome administrative red tape involved. If the government is particularly sincere about its intentions, the initiative cannot be left alone to these institutions and private bodies. Ontario's relatively tremendous achievements in the realm of public housing since 1964 (see Table 1) is a living demonstration that the government has to take initiative, induce action and demonstrate genuiness of intention, if it wants the provisions of N.H.A to be used immensely.

Ontario, since 1964, used to go to each of the municipalities, explaining the opportunities provided by the N.H.A and urging municipalities to take initiative and come forward with proposals. The Federal government and the other provinces have to assume the role of initiators if they want local and non-profit organizations to rise to their call to provide low-rental and low-cost housing for our low income groups. The spirit behind any housing Act must be reflected in the way in which the Act is translated and operated. Unless the entire administrative machinery involved in the translation of housing Acts into action is geared towards the eliciting of a sufficient community of interest, such Acts cannot achieve the goals for which they are passed. In dealing with a crucial problem like housing, Acts and action are inseparable and both require efficient administrative systems for efficient performance.

3 Treating effects and not causes

Another factor hindering both quantitative and qualitative achievements in the housing field is the misconception that treating effects and not dealing with the causes will yield solutions to the housing problems. After a review of the roles hitherto played by the governments, the general impression is that the strategies of the governments are, in general, conservative, palliative and timid. They have been attempting to deal with the effects rather than with causes. Let us make a brief, comparative analysis between the causes of the housing problems and the solutions provided by the governments. The evidence suggests that a whole series of reasons are fundamental to the housing problems: soaring housing costs at rates not compatible with the rise in earnings of the housing consumers; rising cost of maintaining mortgages; land speculation and the resultant spiralling land prices; and the by-effects of property taxation system, planning legislations and by-laws – to mention a few.

On the other hand, since the D.H.A of 1935, the Canadian Housing Acts have been geared mainly to the *perpetuation of the status quo*. The emphasis of the Acts can be summarized as follows: (1) direct intervention through the provision of a certain proportion of mortgage loans at low interest rates; (2) indirect intervention through guaranteeing of loans offered by banks and private lending institutions; (3) direct participation in providing low rental housing; (4) encouragement, through grants, of limited dividends and non-profit housing; (5) financial provision for renewal of blighted areas; (6) land assembly "to make reasonably priced serviced lots available in areas *where a shortage of building sites was limiting residential construction*"; (7) tax privileges of various kinds; (8) loans and grants to help people improve their property; (9) and other types of subsidies.

Table 2

Federal-Provincial Rental Housing (Section 35A N.H.A) starts *by Province* 1964-1969

	pre 1964	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1964-1969
Newfoundland	*	*	*	32	168	93	—	**293**
P.E.I.	*	*	*	—	—	30	—	**30**
Nova Scotia	*	*	*	99	59	301	268	**727**
New Brunswick	*	*	*	—	—	—	—	**0**
Quebec	*	*	*	—	—	—	—	**0**
Ontario	*	*	*	—	—	—	—	**0**
Manitoba	*	*	*	329	—	90	—	**419**
Saskatchewan	*	*	*	38	258	173	338	**807**
Alberta	*	*	*	98	20	267	184	**569**
British Columbia	*	*	*	—	790	505	140	**1435**
Canada	11803*	514*	—190*	596	1280	1489	997	**5066**

Source :
C.M.H.C. *Canadian Statistics* 1964-1969 issues
* Breakdown by Province not available

In the main, therefore, it is not unjust to conclude that the strategies of the Governments amount to: "offer subsidies that will attempt to meet the housing emergencies *as they arise*, but allow the housing market to take its natural turn."

The reality of the situation is that such an approach *will not* alleviate the housing problem. As Donnison has already explained, the strategies deployed by the governments rely on existing institutions, and they give most help to those who already know and use them. The poor, who are too insecure to borrow, or whose income is too low, are not so much benefited. "These are post-war policies", says Donnison, "when everybody was in need and hence governements' slender resources were directed to any point where they would serve to promote building and lending. But to continue these policies twenty years later... is to institutionalize and perpetuate discrimination against the poor." A change in government approaches is very desirable. This leads us to the next issue.

5 The political realities

Is drastic change feasible in Canada? This is a very crucial question regarding housing in a capitalist country. It is a truism that what is desirable may not be feasible.

In Canada, as in other western democratic countries, housing and housing policies are very touchy political issues. The ruling political parties at the federal and provincial levels, as we know, rise to power through a vote from the people. Because they function within the context of party politics, governments are unwilling to initiate drastic actions which the opposition parties may use as political weapons to win over the electorate in the ensuing elections. A critical examination of the reactions of the various political parties to the federal government anti-inflation measures and tax reform would demonstrate the type of difficulties encountered by any government that attempts revolutionary measures, however progressive such measures might be. Revolutionary measures regarding housing for the low income groups are likely to generate similar reaction not only from other political parties but also from property owners and the economic elite on whom many governments depend for their stay in power.

The reaction to parts of the Task Force report is another classical example of the conflict between what is ideal and what is politically feasible. The Task Force on Housing and Urban Development convincingly analyzed the high degree to which land speculation is contributing to the housing problems the society faces today. It was demonstrated in their report that most Canadians are being gradually priced out of the home-ownership market by a few "clever" economic "elites" who have managed to acquire and pocket most of the valuable land in and around our communities. As the Task Force puts it:

"There are several areas where the price of land has jumped by up to 100 percent in a relatively short space of time and with no apparent change in its physical appearance... the owners of land reap gigantic financial benefits not from improving or working it, but merely by allowing it to lie fallow or in admitted under-use while the efforts of the Community around it make such land an ever increasing valuable asset. There clearly is a socially-created increment in land values, an increment derived not from the efforts of the land owners, but from the society or community at large."

The most logical line of action is public ownership of lands and the Task Force recommendations fall into this premise. Regretably, however, most of the critics of the Task Force did not buy this idea. In fact the National House Builders Association vehemently and quickly opposed it.

Experience has shown that the most logical and the most universally beneficial line of action is not usually the most politically feasible, because, as Westall puts it "... these are votes to be lost among the building and property owning lobbies who are convinced their methods will end the low-rental housing shortage given enough time." *This* is the political reality that is often overlooked.

6 The universal responsibilities

As the reader can see from the analyses above, it is evident that the responsibility for meeting the housing needs of the low income people in Canada does not lie solely on the shoulders of the politicians and the technocrats. All of us – the opposition parties, the leaders of thought in all our communities, the academicians, the economic elites, and the citizen at large – have our own share of the faults of the inability to face squarely the challenges posed by our housing problems.

Canada has recorded several cases of opposition from the affluent minorities against the location of public housing in their neighbourhoods. Goodhead has nailed down the fact: "... we Canadians are smug, class-conscious individuals. We hate to be exposed to public housing in our neighourhoods, as it would, we think, downgrade our area." Moreover, very few of the people who constitute the "cream" of Canadian society will be willing, in reality, to rise up in support of any government that embarks on socialist, revolutionary measures to curb the exploitation of the "silent majority" (i.e, the low and the medium income people) by the powerful and vocal minority – the developers, the real estate agents, the financiers, just to mention a few. And yet it is easy to point a finger at governments and levy accusations of "inaction".

Table 3

Public Housing* in relation to total dwelling starts *by Province* 1964-1969

		Public Housing as a % of total dwelling starts in						
Total dwelling starts	1964-1969	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1964-1969
Newfoundland	14,047	*	0	1.5	11.9	3.2	4.1	**1.4**
P.E.I	3,021	*	0	0.1	0.1	8.2	0.1	**.1**
Nova Scotia	24,536	*	0	3.4	4.0	8.4	13.3	**.7**
New Brunswick	17,940	*	0	0	0	8.4	10.5	**3.8**
Quebec	251,150	*	0	0	0	.6	16.6	**1.8**
Ontario	414,681	*	2.0	6.3	10.0	8.9	13.2	**6.9**
Manitoba	42,010	*	0	6.3	0	1.4	5.6	**.2**
Saskatchewan	39,880	*	0	.7	3.5	2.9	7.1	**.6**
Alberta	87,915	*	0	1.0	.2	1.4	4.1	**.4**
British Columbia	142,931	*	0	0	3.3	1.9	5.3	**1.0**
Canada	1,038,113	.1	.2	2.9	5.2	4.7	10.8	**3.3**

* *These include :* Federal Provincial Housing Projects (section 35A N.H.A); Public Housing Projects (section 35D N.H.A); and Loans for Low Rental Projects (section 16 N.H.A 1969)

Source : C.M.H.C *Canadian Housing Statistics* 1964-1969 issues

Summary and conclusion

In conclusion, it is necessary to note that the governments cannot, all alone, achieve adequate accommodation for the low income groups in Canada. Housing for the low income groups is a challenge to many – technocrats, bureaucrats, private institutions, philanthropic bodies, societal-elites and the citizens at large. These groups, including the low income groups themselves, have their roles to play.

However, the discussion in this paper makes it abundantly clear that until the constitutional tangle is straightened out, until the cumbersome administrative machinery is overhauled and restructured, until governments show greater dedication, real concern, genuine intentions and enviable leadership, sand until the decision-makers attach significance to human values and human goals, the efforts to provide adequate housing will remain a myth, and meeting needs of the low income groups, will remain an elusive goal.

Dr. Adepoju Onibokun is Assistant Professor of Urban Planning at the University of Washington, Seattle, Wa. This paper stemmed from the first phase of the study, financed by the Canadian Council on Urban and Regional Research, on "A Comparative Analysis of the Relative Habitability of Public Housing Projects in South-Western, Ontario". The opinions expressed here, however, are entirely those of the author.

Table 4

All Forms of Government Assisted Housing Programs* in relation to the annual total dwelling starts 1964-1969

	1964	1965	1966	1967	1968	1969
Newfounland	—	0	1.5	1.9	8.3	4.1
P.E.I.	—	6.2	35.0	5.2	8.2	0.
Nova Scotia	—	0	6.4	4.0	10.5	15.0
New Brunswick	—	.7	.5	0	8.4	10.6
Quebec	—	.1	.1	.6	4.6	19.5
Ontario	—	2.7	7.6	10.6	9.6	13.5
Manitoba	—	3.3	8.2	2.9	8.5	8.4
Saskatchewan	—	1.4	3.4	3.7	4.7	7.1
Alberta	—	0	1.0	.2	3.5	6.9
British Columbia	—	1.3	2.1	4.3	4.0	6.4
Canada		1.5	4.0	5.7	6.9	12.3

Source : as table 3

* *These include :* Federal Provincial Housing Projects (section 35A N.H.A); Public Housing Projects (section 35D N.H.A); and Loans for Low Rental Projects (section 16 N.H.A 1969)

In addition to Public Housing schemes, these include Loans to Non-Profit Corporations (section 16A N.H.A) and Loans to Limited-Divident Companies (section 16 N.H.A.)

Planning vacancies

City of Toronto Planning Board

Principal Planner *research*

Salary Range: $12,899 - $16,991

Applications are invited for the position of Principal Planner (Research) in the General Plan and Research Division of the City of Toronto Planning Board. Applicants should have a degree in planning, or related field, with a knowledge of economics and statistics, and several years responsible experience in planning or a similar research environment.
The successful applicant will be responsible to the Director of the Division and will be required to direct the maintenance of a computerized data bank, the provision of statistical information, analyses and advice to planners, City Departments and the public, and the carrying out of specific surveys and research projects. Knowledge of computer techniques, forecasting methods and urban simulation is essential.

Applications should be made in writing, submitting personal data and full qualifications and experience to the Chief Planner, City of Toronto Planning Board, 20th Floor, E. Tower, City Hall, Toronto 100, Ontario.

Ottawa University's Center for Regional Studies

is graduating students with a Masters in Regional Planning, average age 27 with a varied experience and academic backgrounds ranging from Sociology to Engineering.

For further information write :

Regional Planning Students' Association
Center for Regional Studies
Faculty of Arts
Ottawa University
Ottawa K1N 9N5

Township of pickering has an opening for a

Planner

Under the Planning Director will be responsible for the planning and legislative functions of the Planning Board including the research, study and reporting on development matters. Applicants must have a degree in planning or related discipline, TPIC membership and Ontario Municipal Planning experience.

Reply in writing giving a resume of personal data, education and experience to:

Personnel Department
Township of Pickering
1710 Kingston Road
Pickering, Ontario

Nominations

Mrs June Diver was recently appointed Executive Secretary for the Alberta Division of C.P.A.C. Her employment background in the last five years has been in the fields of architecture and planning.

Mme June Diver était récemment nommée au poste de Secrétaire Exécutif pour la Division de l'Alberta. Mme Diver travaillait depuis cinq ans dans les domaines de l'architecture et de l'urbanisme.

M. Raymond L'Italien a été nommé Directeur Administratif de la Division du Québec de L'A.C.U. Ses antécédents sont dans les domaines de l'éducation et des loisirs.

Mr. Raymond L'Italien was recently appointed Executive Director for the Quebec Division of C.P.A.C. His employment background is in the fields of education and recreation.

The case against public participation

"Is it the criterion of the statesman that he should possess the art of persuasion in as high degree as that of political intelligence in formulating great policies or decisions? Is the incapacity of a leader shown by the fact that he does not succeed in winning for a certain idea the majority of a mob thrown together by more or less savory accidents?

Indeed, has this mob ever understood an idea before success proclaimed its greatness?

Isn't every deed of genius in this world a visible protest of genius against the inertia of the mass?

And what should the statesman do, who does not succeed in gaining the favor of this mob for his plans by flattery?

Should he buy it?

Or, in view of the stupidity of his fellow citizens, should he renounce the execution of the tasks which he has recognized to be vital necessities?

Should he resign or should he remain at his post?

In such a case doesn't a man of true character find himself in a hopeless conflict between knowledge and decency, or rather honest conviction?

Where is the dividing line between his duty toward the general public and his duty toward his personal honor?

Mustn't every true leader refuse to be thus degraded to the level of a political gangster?

And, conversely, mustn't every gangster feel that he is cut out for politics, since it is never he, but some intangible mob, which has to bear the ultimate responsibility?

Mustn't our principle of parliamentary majorities lead to the demolition of any idea of leadership?

Does anyone believe that the progress of this world springs from the mind of majorities and not from the brains of individuals?

Or does anyone expect that the future will be able to dispense with this premise of human culture?

Does it not, on the contrary, today seem more indispensable than ever?"

Rebuttal

The fact that the above is a quotation from Adolf Hitler's Mein Kamp is probably sufficient rebuttal, but a more positive view was expressed by Thomas Jefferson more than a century before:

"I know no safe depository of the ultimate powers of the society but the people themselves: and if we think them not enlightened enough to exercise their control with wholesome discretion, the remedy is not to take it from them, but to inform their discretion."